

Univerzita Karlova
Právnická fakulta
Katedra evropského práva

**Fenomén komitologie v legislativním procesu
EU**

**The phenomenon of comitology in the EU law-
making process**

Disertační práce
Obor: Veřejné právo I (Ústavní právo, mezinárodní
právo, evropské právo)

JUDr. PhDr. Jan Tlamyňa, D.E.S.
Školitel: Doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald
Christian Scheu, PhD.

Praha
2012

Prohlašuji, že jsem disertační práci "Fenomén komitologie v legislativním procesu EU" zpracoval samostatně a uvedl jsem všechny použité prameny.

V Praze dne 1. června 2012

Klíčová slova:

Komitologie, přenesení pravomoci, prováděcí pravomoc, základní akt, legislativní akt, prováděcí akt, akt v přenesené pravomoci, volnost uvážení, podstatné a nepodstatné prvky právní úpravy.

Obsah

1	Úvod - cíle práce, metodologie, prameny.....	6
2	Výchozí podoba ústavně-smluvního rámce prováděcích pravomocí.....	13
2.1	Konstrukce prováděcích pravomocí a jejich přenesení ve Smlouvě o založení Evropského společenství (SES).....	15
2.2	Základní akt jako zmocnění k přijetí prováděcího aktu.....	20
2.3	Přenesení prováděcí pravomoci v SES: možnost nebo povinnost?.....	21
2.4	Rada jako nositel prováděcí pravomoci.....	23
2.5	Koncept podstatných a nepodstatných prvků právní úpravy.....	29
2.6	Specifická povaha zmocnění.....	32
3	Výkon prováděcích pravomocí: vstup komitologie na scénu.....	34
3.1	Vznik komitologie a její vývojové milníky.....	34
3.2	Volba komitologického postupu.....	41
3.3	Opravné prostředky při nečinnosti Komise v komitologii.....	44
3.4	Řízení o žalobě na nečinnost u komitologických postupů.....	45
3.5	Právní účinky návrhů předkládaných komitologickým výborům.....	48
3.6	Meritorní odůvodnění nečinnosti Komise.....	50
3.7	Zdroje volnosti uvážení Komise při výkonu prováděcích pravomocí.....	52
4	Institucionální rozměr komitologie.....	56
4.1	Komitologie a role Komise.....	57
4.2	Komitologie a role EP: aréna meziinstitucionálního konfliktu.....	65
4.3	Komitologie a dělba moci v EU.....	75
4.4	Komitologie a transparentnost.....	81
4.5	Komitologie a demokratická legitimita.....	86
4.6	Ad marginem: plusy a mínusy komitologie.....	92
5	Regulativní postup s kontrolou: komitologie odrazovým můstkem k přenesení legislativní pravomoci.....	95
5.1	Právní a politický kontext uplatňování regulativního postupu s kontrolou.....	97
5.2	Vliv regulativního postupu s kontrolou na vnitřní organizaci EP.....	99
5.3	Vliv regulativního postupu s kontrolou na rozhodovací procedury v EP.....	102
5.4	Zablokování návrhu aktu přijímaného regulativním postupem s kontrolou.....	105
5.5	Alternativy k zablokování návrhu aktu přijímaného regulativním postupem s kontrolou.....	109
6	Meze prováděcích pravomocí a soudní přezkoumatelnost jejich výkonu.....	116

6.1	Tradiční přezkum mezí prováděcích pravomocí ve znamení zdrženlivého přístupu ESD.....	117
6.2	Osmělený ESD: konstatování překročení mezí prováděcích pravomocí.....	123
6.3	Úkrok ESD stranou: vybočení z ustálené judikatury o podstatných prvcích základního aktu.....	126
6.4	Novodobá judikatura ESD ve znamení příslibu důsledného přezkumu mezí přenesených pravomocí....	130
7	Konstrukce prováděcích pravomocí v Lisabonské smlouvě a na ni navazující nová podoba komitologie.....	134
7.1	Geneze nové úpravy prováděcích pravomocí a komitologie v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy.....	134
7.2	Nová typologie právních aktů EU.....	139
7.3	Akty v přenesené pravomoci.....	141
7.3.1	Hmotněprávní kritéria přenesení pravomoci.....	143
7.3.2	Formy kontroly výkonu přenesených pravomocí.....	147
7.3.3	Procesní aspekty přenesení pravomocí.....	150
7.3.4	Modus vivendi: praktický rámec uplatňování přenesení pravomocí.....	151
7.4	Prováděcí akty.....	154
7.4.1	Obecný ústavně-smluvní rámec.....	154
7.4.2	„Komitologické“ nařízení.....	157
7.4.2.1	Působnost komitologických postupů.....	158
7.4.2.2	Nová struktura komitologických postupů a kritéria jejich použití.....	159
7.4.2.3	Poradní a přezkumný postup: charakteristika a hodnocení změn.....	164
7.4.2.4	Právo dohledu EP a Rady v komitologii.....	175
7.5	Rozlišení mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty.....	178
7.6	Další přenesení přenesené pravomoci: přenesení pravomoci druhého stupně.....	192
8	Přenesení pravomoci ve světle principu právní jistoty.....	195
9	Závěr - shrnutí výsledků.....	209
	Přílohy.....	219
	Abstrakt.....	225
	Abstract.....	228
	Seznam použitých zkratk.....	231
	Použitá literatura.....	232

1 Úvod - cíle práce, metodologie, prameny

Pojem „komitologie“ je typickým příkladem eurospeaku, o kterém se traduje, že se v něm orientují jen zasvěcenci, zatímco pro širší veřejnost zůstává nesrozumitelný a záhadný. Ukazuje se, že není vůbec jednoduché a samozřejmé komitologii definovat. Například tvrzení, že pojem komitologie představuje souhrn výborů zástupců národních vlád a – v některých případech – soukromých zájmů¹, je třeba považovat za příliš zjednodušující a nepostihující procesní stránku věci. Přesnější a výstižnější je komitologii definovat jako souhrn pravidel a postupů uplatňovaných ve výborech, které mají za úkol být nápomocny Komisi při provádění legislativních aktů EU.

Komitologie je navzdory své více jak padesátileté historii stále do značné míry bílým místem na pomyslné mapě rozhodovacích procesů EU. Mnoha jejím aspektům není v akademickém výzkumu věnována náležitá pozornost, což kontrastuje s působivým množstvím výzkumných prací v oblasti legislativní činnosti orgánů EU. V posledních letech lze přesto zaznamenat nárůst odborné literatury vztahující se ke komitologii, ale ta se pohříchu většinou omezuje na zkoumání komitologie z politologické perspektivy.

Důležitost zkoumání komitologie je dána mimo jiné i tím, že se jedná o často užívaný postup v rozhodovacím procesu EU. Plných 69% ze všech v současné době platných sekundárních právních aktů je totiž přijímáno Komisí²,

¹ Grossma E., Bondelle B., Saurugger S., Les mots de l'Europe (Lexique de l'intégration européenne), Presses de Sciences Po, 2001.

² European Commission, Report on the Working of Committees during 2010, COM (2011) 879, in: Blom-Hansen J., The EU Comitology System: Taking stock before the New Lisbon Regime, Journal of European Public Policy, 4/2011, s. 611.

takže kvantitativně vzato převažují prováděcí akty nad těmi legislativními. Vzhledem k tomu, že 60% Komisí přijímaných prováděcích aktů prochází komitologií³, lze z toho matematicky dovodit, že právní akty přijímané komitologickými postupy představují 40% všech právních aktů EU. Tento údaj výmluvně dokládá význam komitologie jako kontrolního mechanismu v prováděcí fázi rozhodovacího procesu EU.

Komitologie často budí dojem izolovaného a mýty opředeného systému, který je jakýmsi světem sám pro sebe. Vytváří se kolem ní aura tajuplnosti a neproniknutelnosti, jakoby se nejednalo o schůze výborů řídící se pravidly, ale o spíše o jakési seance ovládané rituály. Komitologii je zkrátka nutno odtabuizovat a začít na ni nahlížet jako na naprosto hmatatelný a popsitelný fenomén, který má více rovin - historickou, institucionální, hmotněprávní, procesněprávní - a pouze jejich vnímání ve vzájemné provázanosti může skýtat příležitost dobrat se k ucelenému obrázku o jejím významu a roli v rozhodovacím procesu EU.

Důležitým předpokladem pro zkoumání role komitologie v rozhodovacím procesu EU je systém organizace výkonné moci v EU a s ním úzce spjatá povaha prováděcích pravomocí. Pro objasnění role komitologie v rozhodovacím procesu EU se proto budu zabývat i problematikou prováděcích pravomocí, jejichž primárním nositelem byla zpočátku Rada, která tak ve svých rukou soustředila jak legislativní, tak exekutivní pravomoc, ale postupně docházelo k jejich stále častějšímu přenášení na Komisi.

³ European Commission, Report from the Commission on the working of committees during 2008 and Commission Staff Working Document 'presentation of committee activities in 2008 by policy sectors' accompanying the report from the Commission on the working of committees during 2008, COM (2009) 335 final, in: Brandsma G. J., Backstage Europe. Comitology, Accountability and Democracy in the European Union, Utrecht, 2010, s. 45.

Budu se v této souvislosti zabývat právním rámcem přenosu pravomocí definovaném v primárním právu a od něj se odvíjejícím vztahem mezi základním a prováděcím aktem a rozlišením podstatných a nepodstatných prvků právní úpravy.

Od tohoto právně teoretického vymezení prováděcích pravomocí se následně odrazím k jejich zkoumání v aplikační rovině, přičemž problematiku uplatňování prováděcích pravomocí rozdělím na stránku procesní a hmotněprávní s tím, že zejména u hmotněprávních mezí přenosu prováděcích pravomocí budu hledat odpověď na otázku, zda a do jaké míry je dodržování těchto mezí kontrolováno a vynucováno ESD. Důležitým stavebním kamenem celé práce proto bude proto zkoumání způsobu, jakým ESD aplikoval a interpretoval meze prováděcích pravomocí a zda a do jaké míry byl v případě existence mezer v právu sám schopen tyto meze dotvářet. Jedním z ohnisek práce bude proto problematika soudní přezkoumatelnosti mezí prováděcích pravomocí.

V rámci zkoumání procesní stránky výkonu prováděcích pravomocí budu sledovat vznik a vývoj komitologie od jejích počátků v 60. a 70. letech minulého století, kdy Komisi při výkonu prováděcích pravomocí asistovaly pouze výbory složené ze zástupců vlád na úrovni úředníků, až do současnosti, kdy je do dohledu nad výkonem prováděcích pravomocí určitým způsobem zapojen i Evropský parlament (EP). V souvislosti s aplikací čl. 202 SES umožňujícího Radě převést prováděcí pravomoc na komisi mě bude zajímat, do jaké míry tomuto ustanovení odpovídala legislativní praxe a do jaké míry se v ní na rozhodování o přenesení pravomocí podílel i EP.

V duchu výše nastíněného hodlám sledovat poněkud živelný vývoj komitologie vně primárního práva a posléze její zakotvení ve Smlouvě o založení Evropského

společenství (SES), k němuž došlo přijetím JEA v roce 1986. Budu zkoumat, z jakých důvodů se systém komitologie vyvíjel nejprve bez vymezení v primárním právu, o co se Rada opírala při poněkud svévolném a spontánním zřizování komitologických výborů a zda takový postup vyvolával právní kontroverze. Bude mě také v této souvislosti zajímat, jak se k pokračujícímu trendu zřizování výborů stavěl EP a s jakým výsledkem a konečně jaké faktory ovlivňovaly vývoj jeho názorové pozice.

Jedním z cílů práce bude zkoumání vazby komitologie na problematiku transparentnosti a demokratické legitimacy, tedy hledání odpovědi na otázku, zda a do jaké míry komitologie vyhovuje požadavku transparentnosti a jakým způsobem ovlivňuje demokratickou legitimitu rozhodovacího procesu EU, zda přispívá k jejímu posílení či zda ji naopak oslabuje. V této souvislosti mě bude především zajímat, zda a do jaké míry je systém komitologických výborů jednotný, přehledný, transparentní a podléhající kontrole ze strany legislativních orgánů. Prostřednictvím zkoumání komitologie z hlediska dělby moci v EU se budu zabývat tím, zda je tato kontrola vůbec žádoucí.

Při analýze systému komitologie budu věnovat pozornost institucionálnímu aspektu a tomu, jak komitologické rozhodnutí z roku 1987 a jeho revize z let 1999 a 2006 odrážela institucionální konflikt v EU a sama následně měla vliv na změnu rozložení sil mezi jednotlivými institucionálními aktéry. V souvislosti s problematikou demokratické legitimacy se budu snažit zmapovat úsilí EP dosáhnout aktivního zapojení do procedury komitologie. Vzhledem k tomu, že po neúspěchu soudní žaloby EP vsadil na prosazování svých požadavků v oblasti komitologie spíše cestou politických jednání, zaměřím se na jejich průběh, vývoj pozic jednotlivých

aktérů včetně Komise, pro kterou se po počátečním příklonu k EP stalo typické manévrování mezi pozicemi Rady a EP.

Z pestré mozaiky komitologických postupů následně vypíchnu regulativní postup s kontrolou, kterým docházelo k přenášení nejenom prováděcích, ale i kvazilegislativních pravomocí, a budu se snažit zmapovat a analyzovat případy, kdy se EP postavil proti aktu přijatému tímto postupem nebo zvolil alternativní řešení k dosažení téhož cíle.

Zkoumání výše nastíněných otázek mě následně přivede k Lisabonské smlouvě zavádějící hierarchii právních předpisů v rámci sekundárního práva (legislativní akty, akty v přenesené pravomoci, prováděcí akty). Budu zkoumat, jak se tato hierarchizace odrazí na podobě komitologie. Zaměřím se v této souvislosti na rozdíly mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty a od toho se odvíjející zjišťování, jaké důsledky by toto rozlišení mohlo mít na povahu a rozsah oblastí podléhajících komitologii.

V návaznosti na zkoumání reforem komitologie v letech 1999, 2006 a 2011 a s nimi úzce spjatého systému prováděcích pravomocí se budu nakonec zabývat otázkou, zda nová podoba komitologie přináší zjednodušení rozhodovacího procesu a zda spolu se systémem prováděcích pravomocí vyhovuje principu právní jistoty. Tímto se pokusím nahlédnout na komitologii a prováděcí pravomoci z perspektivy adresátů právních aktů, neboť jsem přesvědčen, že takový pohled je potřebný, a to tím spíš, že v pracích zabývajících se touto problematikou pohříchu obvykle chybí.

Po stránce metodologické budu nejprve vycházet z deskriptivního přístupu, pomocí něhož provedu historický exkurs i rozbor aktuálního systému prováděcích

pravomocí a komitologie a jejich jednotlivých aspektů. Za použití metody abstrakce se v rámci široké škály znaků a charakteristik komitologických výborů zaměřím na ty, které zanechávají výrazný otisk na podobě rozhodovacího procesu v EU, a tedy ovlivňují jeho rychlost a kvalitu. Následné rozčlenění systému prováděcích pravomocí a na něj navázané komitologie na různé části - historickou, institucionální, hmotněprávní a procesněprávní - by mi mělo umožnit odhalit jejich důležité vlastnosti a vytyčit jejich vývojové etapy a tendence, mnohdy rozporné a konfliktní. Po rozkrytí podstatných procesních a hmotněprávních charakteristik systému prováděcích pravomocí a komitologie včetně konkrétních příkladů z legislativní praxe prostřednictvím metody analýzy se pokusím tyto získané poznatky využitím metody syntézy spojit a použít je jako odrazový můstek k úvaze, zda je současná podoba komitologie vyhovující z hlediska transparentnosti a demokratické legitimacy rozhodovacího procesu.

Při zkoumání příčin postojů jednotlivých institucionálních aktérů, kteří si z komitologie učinili strategicky důležité bitevní pole, budu používat induktivní metodu a budu spoléhat na to, že s její pomocí se mi podaří nabídnout odpovídající vysvětlení těchto postojů. Práce by měla vyústit ve vyhodnocení aktuální právní úpravy komitologie a prováděcích pravomocí ve světle požadavků transparentnosti a demokratické legitimacy a principu právní jistoty. V této fázi se budu opírat o normativní přístup pracující s představou *de lege ferenda*, jaká by komitologie ideálně měla být, a vycházející z analýzy a syntézy dosavadního vývoje komitologie a její nedávné reformy včetně jejího hodnocení.

Při tvorbě práce budu používat jak sekundární prameny v podobě komplexních bibliografických statí i dílčích, selektivně zaměřených textů, tak primární prameny v podobě zakládacích smluv a relevantních legislativních aktů včetně případných dalších dokumentů přípravné povahy. V oblasti sekundárních pramenů budu prakticky výhradně odkázán na zahraniční autory, neboť v české odborné literatuře jsem k tématu našel pouze jeden kratší text spíše shrnujícího a informativního charakteru⁴. Kromě toho jsem narazil ještě na jednu odbornou publikaci v českém jazyce, která je překladem textu francouzského autora, ale spadá spíše do žánru popularizační odborné literatury⁵.

S ohledem na povahu evropského práva, do kterého práce tematicky spadá, se budu rovněž průběžně snažit v maximální míře pracovat s judikaturou ESD a tím propojovat rovinu teoreticko-legislativní s rovinou prakticko-aplikační. Jsem si vědom toho, že v důsledku dynamického vývoje, kterým komitologie díky Lisabonské smlouvě v poslední době prochází, se budu potýkat s nedostatkem sekundárních pramenů reflektujících tento nový vývoj, a budu tedy ve větší míře odkázán na primární prameny a jejich bezprostřední interpretaci.

⁴ Machytka D., Komitologie jako hybný mechanismus evropské integrace, *Současná Evropa*, 2/2011.

⁵ Gueguen D., *Komitologie: Boj o moc v EU?*, Brno, BMS Creative, s.r.o., 2010.

2 Výchozí podoba ústavně-smluvního rámce prováděcích pravomocí

Komitologie se v právu EU nezrodila náhodou, ale je produktem rozdělení prováděcích pravomocí mezi institucemi EU. Vývoj provádění politik Společenství byl poháněn spíše praktickou nutností a momentálními politickými poměry než že by byl založen na nějakém jasně definovaném smluvním rámci⁶. Značný objem právních aktů, které bylo třeba přijmout, vědecká a technická nejistota v mnoha oblastech společných politik a potřeba reagovat rychle na nepředvídatelné okolnosti přiměly Radu postupně přenášet stále častěji prováděcí pravomoci na Komisi. Zároveň si však členské státy chtěly zachovat určitý vliv na výkon prováděcích pravomocí Komisí, a tak se zrodil systém, pro který se vžilo označení komitologie.

Autonomními nositeli prováděcích pravomocí byly tradičně Rada i Komise s tím, že Komise je na rozdíl od Rady vybavena pouze jednotlivými prováděcími pravomocemi v konkrétních oblastech. Takto je např. Komise oprávněna rozhodnout o vhodnosti ochranných opatření členského státu odchylovajících se od práva EU (např. pro oblast dopravy viz čl. 96 odst. 1 SFEU). Nejrozsáhlejšími autonomními prováděcími pravomocemi Komise disponuje v oblasti soutěžní politiky, v jejímž rámci je oprávněna přijímat rozhodnutí proti podnikům porušujícím čl. 101 a 102 SFEU a o změně, případně zrušení státní pomoci podle čl. 108 SFEU. Další výraznou oblastí, v níž Komise disponuje vlastní prováděcí pravomocí, tedy neodvozenou od rozhodnutí Rady a EP, je rozpočet EU (čl. 317 SFEU).

Zvláštní kategorii prováděcích pravomocí Komise představují ty, které jsou jí svěřeny Radou za účelem

⁶ Hofmann H., Türk A., Policy Implementation; in: Hofmann H., Türk A. (eds.), EU Administrative Governance, Cheltenham, 2006, s. 76.

provedení legislativních aktů. Zde se setkáváme s odlišnou právní situací před a po přijetí JEA. Zatímco z původního čl. 155 SES (pozdějšího čl. 211 SES) vyplývala značná volnost uvážení Rady, zda prováděcí pravomoci přenesou na Komisi či nikoliv, s přijetím JEA v roce 1987 se přenesení prováděcích pravomocí stalo pro unijního zákonodárce závazným, s výjimkou „specifických případů“, kdy si Rada mohla vyhradit prováděcí pravomoci pro sebe. Zejména před přijetím JEA tedy Radu nic nezavazovalo k přenesení prováděcích pravomocí na Komisi, což vedlo k tomu, že si Rada buď vyhrazovala prováděcí pravomoc pro sebe, nebo její přenesení doprovázela značnými omezeními a dohledovými mechanismy.

Ve shodě s tím lze i ze znění nového čl. 291 SFEU učinit závěr, že v případě, kdy jsou pro provedení právně závazných aktů Unie nutné jednotné prováděcí podmínky, je svěřením této prováděcí pravomoci Komisi pravidlem. Lisabonskou smlouvou (LS) došlo ke stabilizaci postavení Komise ve vztahu k prováděcím pravomocím a potvrzení ztráty volného uvážení Rady při rozhodování o prováděcích pravomocích.

Jak v době před přijetím LS, tak po jejím přijetí nicméně platí, že Komise při výkonu prováděcích pravomocí není nezávislá, ale podléhá kontrole ze strany EP a Rady. Na rozdíl od předchozího smluvního rámce však LS předpokládá přijetí obecného nařízení stanovícího pravidla a zásady této kontroly. I bez výslovného ustanovení v primárním právu nicméně takové obecné nařízení existovalo i před LS. Mezi ona pravidla a zásady kontroly výkonu prováděcích pravomocí patří i komitologie.

Charakteristickým rysem a současně problematickým aspektem výkonu prováděcích pravomocí je neexistence jasné hranice mezi legislativními a prováděcími

pravomocemi a z toho plynoucí absence jasného rozdělení pravomocí mezi legislativní a výkonnou moc EU⁷. Lze konstatovat, že obtíže spojené s přenášením pravomocí z legislativní na prováděcí úroveň provází právní systém EU prakticky od jeho vzniku⁸.

2.1 Konstrukce prováděcích pravomocí a jejich přenesení ve Smlouvě o založení Evropského společenství (SES)

Čl. 211 SES pojímal Radu jako absolutního nositele přenesení pravomoci, který byl oprávněn při dodržení ústavních limitů přenesení pravomoci autonomně určit obsah přenesení pravomoci. Tento pohled vedl ke slavnému „logickému“ argumentu: pokud je Rada způsobilá zcela odepřít přenesení pravomoci, musí být - a fortiori - rovněž způsobilá podrobit přenesení pravomoci určitým podmínkám. Tyto podmínky získaly podobu komitologických výborů, které měly kontrolovat Komisi při výkonu přenesených pravomocí.

Je namístě položit si otázku, zda byl počáteční systém komitologie v souladu s primárním právem. Lze konstatovat, že vznik a fungování prvních komitologických výborů a postupů znamenalo vytvoření trhliny mezi existujícím smluvním rámcem a reálnou praxí v mnoha oblastech společných politik, zejména v oblasti společné zemědělské politiky (SZP). Ukazovalo se, že původní čl. 211 SES nemůže soužit jako vhodný právní základ pro komplexnější právní úpravu provádění legislativních aktů na úrovni EU.

⁷ Spojené věci C-188, 189 a 190/80, Francie, Itálie a VB vs. Komise, ECR 2545.

⁸ Hofmann H., Legislation, delegation and implementation under the Treaty of Lisbon: typology meets reality, European Law Journal, 4/2009, s. 483.

Vztah komitologie a primárního práva byl poprvé významnějším způsobem nastolen při rozhodování ESD ve věci Köster, kdy ESD uvedl, že přenesení pravomoci Radou na Komisi podmíněné komitologickým postupem je v souladu se SES, která touto formou umožňuje přenést prováděcí pravomoci značného rozsahu. Když byl v této souvislosti ESD dotázán, zda komitologie narušuje strukturu a institucionální rovnováhu ve Společenství, pokud jde o vztah mezi institucemi a výkonem jejich příslušných pravomocí, odpověděl negativně a rozvinul svou argumentaci ve dvou krocích. Nejprve zdůraznil fakultativní povahu přenesení pravomoci na Komisi na základě čl. 211 SES. Pokud Radě náleželo právo rozhodnout, zda pravomoc přenést či nikoliv, náležela jí rovněž pravomoc rozhodnout, za jakých podmínek k přenesení pravomoci dojde.

Následně pak ESD uvedl, že komitologické výbory nemají pravomoc přijímat rozhodnutí samy o sobě, ale informují Komisi o zájmech členských států a nakonec fungují jako jakýsi zabezpečovací systém upozorňující Radu, aby nahradila činnost Komise svou vlastní činností, pokud se komitologický výbor vyslovil proti předpisu vydanému v přenesené pravomoci. Systém je proto postaven tak, že prováděcí opatření přijatá na základě základního aktu jsou každopádně přijímána buď Komisí, nebo ve výjimečných případech Radou⁹.

Ústavnost komitologie tedy podle ESD nebylo možno zpochybnit z hlediska institucionální struktury Společenství. V pozdější věci Rey Soda ESD skutečně potvrdil, že čl. 211 SES umožňoval Radě stanovit jakékoliv podmínky výkonu prováděcích pravomocí přenesených na Komisi. Postoj ESD lze interpretovat tak, že vlastně vystavil Radě ústavní bianco šek.

⁹ Věc C-25/70, Köster, ECR 1161, bod 12.

Když tedy ESD ve věci Köster posvětil komitologii, nejednalo se o pouhé schválení existující praxe vzešlé z nutnosti a nedostatečného právního základu v primárním právu, ale zároveň o její vyzdvižení na ústavní úroveň jejím srovnáním s rozlišením legislativních a prováděcích aktů v právních řádech členských států, obvykle považovaném za klíčový ústavní prvek rovnováhy moci mezi legislativní a exekutivní složkou moci. Rozhodnutí ve věci Köster tak pomohlo vydláždít cestu a být vskutku předzvěstí novelizace čl. 202 SES, který se stal formálně prvním ústavně-smluvním právním základem pro komitologii.

Tento kvalitativní krok a posun souvisel s postupným naplňováním vnitřního trhu a nárůstem jeho významu v právním řádu Společenství, který zase vedl k významnému nárůstu prováděcích aktů přijatých v rámci komitologie. Proto se členské státy pokusily o snížení zmíněného nesouladu mezi ustanoveními SES a komitologickou praxí novelizací čl. 202 SES, k níž došlo JEA. Novelizovaný čl. 202 v odrážce 3 obsahoval zásadu, potvrzenou judikaturou ESD a následně i převzatou komitologickým rozhodnutím, podle které Rada svěří Komisi pravomoc k provedení pravidel, které sama stanoví. Legislativa přijatá Radou tedy měla vytvářet pouze základní rámec, zatímco vdechnutí právně aplikačního života tomuto rámci mělo být ponecháno Komisi¹⁰.

Tato zásada však byla podrobena dvěma podmínkám. Podle první z nich mohla Rada stanovit určité požadavky výkonu přenesených prováděcích pravomocí Komisí. V praktické rovině to mělo za následek výkon prováděcích pravomocí v rámci komitologických výborů. Podle druhé podmínky byla Rada v určitých případech oprávněna vyhradit si výkon prováděcí pravomoci pro sebe.

¹⁰ Bergström C. F., *Comitology - Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford University Press, 2005, s. 38.

I když čl. 202 v sobě skrýval významný potenciál pro srozumitelnou právní úpravu prováděcích pravomocí, Rada s tímto ustanovením pracovala tak, že výsledkem bylo pouze potvrzení existující praxe, která se vyvinula poněkud živelně v průběhu integrace a která měla chránit zájmy členských států v komitologii. Interpretace tohoto ustanovení a případné vyplnění právních mezer proto připadlo ESD.

V novelizaci čl. 202 SES, k níž došlo JEA, spatřovala část doktríny ústavní revoluci, kterou byla definována autonomní - nikoli přenesená - prováděcí pravomoc Komise¹¹. Tento pohled lze však rozporovat dvěma argumenty. Zaprvé, gramatickým výkladem novelizovaného čl. 202 SES dospíváme k tomu, že se jedná o přenesení pravomoci. Hovoří se zde totiž o povinnosti Rady svěřit prováděcí pravomoc Komisi, která je sice hlavním nositelem prováděcí pravomoci, ale s tím, že stále platí, že tato prováděcí pravomoc na ni byla přenesena. Zadruhé, ústavně-smluvní ukotvení komitologie JEA v čl. 202 SES, který pojednává o pravomocích Rady, a nikoli v čl. 211 SES upravujícím pravomoci Komise, ústí v teleologický závěr, že prováděcí pravomoc ústavně náleží Radě a ne Komisi.

Nový čl. 202 SES v podstatě ukládal Radě stanovit předem podmínky jakéhokoli přenesení pravomoci na Komisi. Toto ustanovení tak vyzývalo k přijetí komitologického kodexu formálně definujícího typy komitologických výborů, které mohou být použity. Rada tuto pravomoc uplatnila třikrát, a sice v letech 1987, 1999 a 2006.

Všemi třemi komitologickými rozhodnutími se jako červená nit linul problém zapojení EP do komitologie. Jakkoli druhé komitologické rozhodnutí z roku 1999

¹¹ Lenaerts K., Verhoeven A., Towards a legal Framework for executive rule-making in the EU? The contribution to the new comitology decision, Common Market Law Review, 37/2000, s. 650.

přineslo zvýšení pravomocí EP¹², stále se nejednalo o stav, kdy by byl EP ve sféře prováděcích pravomocí postaven naroveň Radě. Otázka nadále zněla: měl by mít EP pravomoc jednat jako exekutivní orgán vedle Rady nebo je institucionální nerovnováha odůvodněna logikou exekutivního federalismu?¹³

Tuto otázku řešilo třetí komitologické rozhodnutí z roku 2006 tím, že zavedlo novou komitologickou proceduru - regulativní postup s kontrolou. Ta se měla vztahovat na legislativní pravomoci přenesené na Komisi v rámci procedury spolurozhodování, tedy v případech, kdy Rada a EP rozhodují jako rovnocenné legislativní orgány. Neměla však pokrývat všechny akty přijaté spolurozhodovacím postupem, nýbrž jen opatření s obecnou působností, kterými se mění nepodstatné prvky základního aktu. Vyloučení rozhodnutí, tedy individuálních právních aktů, z regulativního postupu s kontrolou okomentoval K. Bradley jako „hořkou pilulku pro EP“¹⁴.

Pravomoc veta, byť v omezených případech nedostatku pravomoci, podstatného rozporu se základním aktem a porušení principu subsidiarity a proporcionality, postavila EP poprvé naroveň Radě, pokud jde o kontrolu přijímání kvazi-legislativních opatření provádějících právní akt přijatý procedurou spolurozhodování¹⁵. Výjimku představoval případ negativního stanoviska komitologického výboru, kdy měla Rada neomezenou pravomoc odmítnout návrh Komise, zatímco EP musel své odmítnutí odůvodnit nedostatkem pravomoci, podstatným rozporem se základním aktem nebo porušením principu subsidiarity či

¹² Schusterschitz G., Kotz S., The Comitology Reform of 2006 - Increasing the Powers of the European Parliament without changing the Treaties, European Constitutional Law Review, 68/2007, s. 70.

¹³ Ve prospěch druhého uvedeného přístupu viz Lenaerts K., Verhoeven A. (2000), cit. d.

¹⁴ Bradley K., Halfway House: the 2006 Comitology Reforms and the European Parliament, West European Politics, 4/2008, s. 837.

¹⁵ Schusterschitz G., Kotz S., cit. d.

proporcionality. Třetí komitologické rozhodnutí 2006 naproti tomu ponechalo EP ve slabší a nerovnoprávné pozici vůči Radě v oblasti individuálních právních aktů provádějících základní akt normativní povahy¹⁶.

2.2 Základní akt jako zmocnění k přijetí prováděcího aktu

Z čl. 202 SES vyplývalo, že výkon prováděcích pravomocí vyžaduje zmocnění v základním aktu. ESD v tomto směru objasnil, že prostředky dostupné v rozpočtu EU pro určitou činnost nejsou dostatečným základem pro přijetí prováděcího aktu Komisí, i když čl. 205 SES svěřuje Komisi originární prováděcí pravomoc ve vztahu k rozpočtu EU vykonávanou na její vlastní odpovědnost¹⁷.

Vzhledem k tomu, že toto ustanovení SES zmiňovalo pouze svěření prováděcích pravomocí u aktů, které přijímá Rada, zůstávalo poněkud nejasné, zda se vztahuje rovněž na akty přijímané spolurozhodovacím postupem Radou a EP. K vyjasnění této otázky výrazně přispěl rozsudek ESD ve věci Komise vs. EP a Rada¹⁸, podle něhož je třeba čl. 202 SES vykládat tak, že se vztahuje jak na opatření přijímaná samotnou Radou, tak na opatření přijímaná společně Radou a EP podle procedury spolurozhodování.

Přestože tato argumentace postrádala dostatečné zdůvodnění a u části doktríny byla předmětem kritiky¹⁹,

¹⁶ Bradley K., Delegated Legislation and Parliamentary Supervision in the European Community; in: Epiney A. (ed.), Challenging Boundaries, Baden-Baden, 2007.

¹⁷ Věc C-242/87, Komise vs. Rada, ECR 1525.

¹⁸ Věc C-378/00, Komise vs. EP a Rada, ECR I-937.

¹⁹ Viz např. Bradley K., Comitology and the Courts: Tales of the Unexpected; in: Hofmann H., Türk A., EU Administrative Governance, Cheltenham, 2006, s. 417 an.

opačný závěr by zase podle některých²⁰ vedl k nežádoucím praktickým důsledkům. Pokud by ESD rozhodl, že pojem „Rada“ v čl. 202 SES nezahrnuje akty přijaté EP a Radou podle procedury spolurozhodování, Rada a EP by postrádaly právní základ pro svěření prováděcích pravomocí Komisi. Vůči takovému postoji však lze namítnout, že při právní argumentaci by rozhodujícím hlediskem mělo být striktně právní a nikoli politické hodnocení dané situace.

2.3 Přenesení prováděcí pravomoci v SES: možnost nebo povinnost?

Původním právním základem prováděcí pravomoci Komise v SES byl čl. 155 (pozdější čl. 211), který stanovil, že „Komise vykonává pravomoci k provádění předpisů vydaných Radou, které na ni Rada přeneše“. Z uvedené formulace vyplývalo, že přenesení nebo nepřenesení prováděcí pravomoci je předmětem volného uvážení Rady. Nová právní situace nicméně nastala s přijetím JEA, podle jehož čl. 202 třetí odrážky „Rada svěruje Komisi v aktech, které přijímá, pravomoci k provádění předpisů, které vydá. Rada může upravit určité podmínky výkonu těchto pravomocí. Rada si může rovněž ve zvláštních případech vyhradit právo vykonávat tyto prováděcí pravomoci přímo. Výše uvedené podmínky musí být v souladu se zásadami a pravidly, které předem Rada přijala na návrh Komise a po obdržení stanoviska EP jednomyslně“²¹.

Zde však narážíme na určitou nejasnost v českém překladu spočívající v použití obratu „Rada svěruje“. Z této dikce lze vyvodit možnost konání, nikoli

²⁰ Türk A., The development of Case Law in the Area of Comitology, in: Christiansen T., Oettel J. M., Vaccari B., Implementing Committees in the Enlarged European Union, Maastricht, 2009.

²¹ Citováno z: http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf.

povinnost. Anglická verze SES naproti tomu obsahuje formulaci „Council shall confer“, kterou je nutno chápat jako stanovení povinnosti²². Ne zcela šťastný překlad v tomto případě nepochybně přispěl k již tak nepřehledné právní situaci ohledně prováděcích pravomocí v SES. Přidržíme-li se však anglické verze SES, vyvstává z ní jednoznačně povinnost Rady přistoupit ke svěření pravomoci, s výjimkou zvláštních případů, kdy Rada může vykonávat prováděcí pravomoci sama. Pravidlem tedy mělo být přenesení prováděcí pravomoci na Komisi. Čl. 202 SES je přitom třeba ve spojení s čl. 211 SES vykládat tak, že Rada nepřenáší prováděcí pravomoci na Komisi, ale stanoví, kdy je Komise může vykonávat a v jakém procesním rámci²³.

Zatímco v původním čl. 155 SES (pozdějším čl. 211 SES) byla obsažena volnost uvážení Rady, zda v daném případě přenechá na Komisi prováděcí pravomoci či nikoliv, v nové právní situaci nastalé přijetím JEA v roce 1987 se přenesení prováděcích pravomocí na Komisi stalo pro unijního zákonodárce závazným, s výjimkou „specifických případů“, kdy si Rada mohla vyhradit prováděcí pravomoci pro sebe. Fakultativnost přenášení prováděcích pravomocí na Komisi před přijetím JEA vedla k tomu, že si Rada buď vyhrazovala prováděcí pravomoc pro sebe, nebo její přenesení doprovázela značnými omezeními a dohledovými mechanismy zahrnujícími i komitologii.

2.4 Rada jako nositel prováděcí pravomoci

²² Olsen B. E., Sorensen K. E. (eds.), Regulation in the EU, Thomson/Sweet and Maxwell, 2006, s. 348.

²³ Lenaerts K., Verhoeven A. (2000), cit. d., s. 645.

V souvislosti s vývojem smluvního rámce prováděcích pravomocí vyvstává otázka, zda si mohla Rada vyhradit prováděcí pravomoc pro sebe samu v souladu se SES a pokud ano, zda následně mohla přijmout prováděcí akt jednodušším rozhodovacím postupem než kterým přijala základní akt.

Předně je třeba uvést, že čl. 202 SES obsahoval zásadu, podle níž by Rada měla přenášet prováděcí pravomoci na Komisi. Jako výjimka z této zásady pak bylo doplněno, že si Rada může ve specifických případech prováděcí pravomoc vyhradit pro sebe.

Toto ustanovení primárního práva bylo následně rozvedeno čl. 1 komitologického rozhodnutí, podle něhož si Rada může vyhradit právo přijmout prováděcí opatření pouze ve specifických a odůvodněných případech. Ani ustanovení SES, ani ustanovení komitologického rozhodnutí však neobsahovala žádná vodítka pro posouzení, kdy se jedná o „specifické případy“. Z toho vyplývá, že Komise byla hlavním adresátem přenesených pravomocí. Jak specifické by ovšem měly být ony případy, kdy by Rada mohla odůvodnit vyhrazení prováděcí pravomoci pro sebe samu?

Nepřekvapí, že za těchto okolností byl vtažen do hry ESD. Ve věci Komise vs. Rada ESD posuzoval, zda Rada zasáhla do pravomoci Komise provádět rozpočet tím, že přijetí rozhodnutí, k němuž zmocnila Komisi, podmínila uplatněním řídicího postupu²⁴. ESD dospěl v daném případě k závěru, že se o zásah Rady do pravomoci Komise nejednalo, a připomněl, že Rada si může vyhradit právo přijmout prováděcí opatření pro sebe jen ve specifických případech a za podmínky detailního uvedení důvodů takového rozhodnutí²⁵.

²⁴ Věc C-16/88, Komise vs. Rada, ECR 3457.

²⁵ Tamt., bod 10.

Jak však ukazuje pozdější rozsudek ESD ve věci Visa Border²⁶, požadavek ESD na detailní uvedení důvodů vyhrazení prováděcí pravomoci nebyl nějak zvlášť důrazný. ESD v této věci analyzoval důvody ospravedlňující postup Rady spočívající ve vyhrazení prováděcí pravomoci pro sebe samu a poskytnul poněkud nový výklad čl. 202 SES, pokud jde o meze práva Rady vyhradit si výkon prováděcích pravomocí sama pro sebe. V daném případě Komise požadovala neplatnost dvou nařízení Rady vyhrazujících Radě prováděcí pravomoci k přezkumu žádostí o vydání víz a k vykonávání hraničních kontrol a dohledu. Komise tvrdila, že Rada v daném případě nebyla oprávněna vyhradit si prováděcí pravomoc pro sebe, aniž by k tomu uvedla odpovídající důvody, a proto podle ní došlo k porušení čl. 202 SES a čl. 1 komitologického rozhodnutí.

Podle ní Rada neprokázala specifičnost a poskytla pouze přehled důvodů, který byl příliš obecný. Pouhý odkaz na vízovou politiku a ochranu hranic v obecné rovině nebyl dostačující. Citlivost vízové politiky a politiky ochrany hranic v žádném případě neměla být odpovídajícím důvodem pro to, aby si Rada vyhradila prováděcí pravomoc pro sebe. A i kdyby byly příslušné oblasti nahlíženy jako citlivé, byla Komise podle svého tvrzení připravena se s tím zdárně vyrovnat zapojením členských států do rozhodovacího procesu prostřednictvím komitologie²⁷.

Podpůrně Komise uváděla, že určité aspekty vízové politiky již spadaly do právního rámce Společenství a že se jedná o procesní a formální záležitosti. Rada oponovala tím, že vyhrazení prováděcích pravomocí Radě bylo řádné a týkalo se specificky změny určitých

²⁶ Věc C-257/01, Komise vs. Rada, I ECR 345.

²⁷ Tamt., bod 41.

detailních ustanovení a technických postupů dotčených nařízení a ne změny jiných aspektů vízové politiky nebo politiky ochrany hranic. Rada kromě toho odkazovala na zvýšenou roli členských států v oblasti vízové politiky a politiky ochrany hranic a na citlivost těchto oblastí, zvláště pokud jde o politické vztahy s nečlenskými státy, jakožto na důvody, které Radu podnítily k tomu, aby si prováděcí pravomoci vyhradila pro sebe²⁸.

Generální advokát se ve svém stanovisku přiklonil na stranu Komise, když uvedl, že „specifický případ“ znamená, že si Rada nemůže vyhradit prováděcí pravomoc pro sebe obecným způsobem. Nemělo by se podle něj jednat o vyhrazení pravomoci ve vztahu k celé oblasti politiky, ale pouze k jejímu jednomu nebo více konkrétním aspektům. Zadruhé specifická situace podle něj vyžaduje, aby vyhrazení prováděcí pravomoci Radě mělo omezenou časovou působnost. Rada si tak nemohla vyhradit prováděcí pravomoci na neomezené časové období. Nakonec doplnil, že požadavek specifičnosti se netýká ustanovení, která mají být měněna cestou prováděcích opatření, ale situace či kontextu, v němž k vyhrazení prováděcí pravomoci Radě došlo.

Následně se Generální advokát vyjádřil k rozsahu soudního přezkumu rozhodnutí Rady vyhradit si prováděcí pravomoci pro sebe, když uvedl, že ESD ani jiná instituce nemůže určit, jaké jsou ony specifické případy, kdy si Rada může vyhradit prováděcí pravomoc pro sebe, ale že toto rozhodnutí náleží pouze Radě. To však současně neznamená, že by takové rozhodnutí Rady nemohlo být předmětem soudního přezkumu²⁹. Generální advokát nicméně připustil, že takový přezkum by mohl být omezen s ohledem na politickou povahu zmíněného rozhodnutí Rady.

²⁸ Tamt., bod 35.

²⁹ Tamt., bod 58.

Při posuzování, zda Rada zůstala v mezích prostoru pro uvážení nebo z nich vybočila, dospěl Generální advokát k závěru, že jakkoliv si Rada vyhradila prováděcí pravomoci pouze ohledně změny určitých ustanovení příslušných nařízení, bylo třeba vedle toho prokázat existenci specifické situace, v níž k tomuto vyhrazení prováděcí pravomoci Radě došlo, aby tak bylo učiněno zadost požadavku specifičnosti. Stanovení obecného rámce pro vyhrazení prováděcích pravomocí Radě pokrývajících celou oblast působnosti příslušných nařízení bylo podle Generálního advokáta v rozporu s požadavkem specifičnosti³⁰. Proto dospěl k závěru, že napadená nařízení byla v rozporu s čl. 202 SES a čl. 1 komitologického rozhodnutí a jako taková je ESD doporučil zrušit.

ESD se však se závěry Generálního advokáta neztotožnil a zaujal odlišný postoj. Po posouzení kontextu a specifické povahy dotčených nařízení dospěl k závěru, že i když jsou důvody uváděné Radou obecné a zároveň stručné, nahlížíme-li na ně v kontextu, do něhož patří, jsou způsobilé jasně ukázat důvody vyhrazení prováděcí pravomoci ve prospěch Rady a umožnit Soudnímu dvoru, aby vykonal svůj přezkum³¹.

Rada tak mohla mít oprávněně za to, že se jedná o specifický případ a v návaznosti na to si vyhradit prováděcí pravomoc ve vztahu k určitým ustanovením předmětných nařízení. ESD rovněž poukázal na to, že vyčerpávající výčet ustanovení předmětných nařízení nezahrnující všechny aspekty vízové politiky a politiky ochrany vnějších hranic dokládá, že vyhrazení prováděcích pravomocí Radě bylo jasně vymezeno³².

³⁰ Tamt., bod 68.

³¹ Tamt., bod 53.

³² Tamt., bod 57.

Podle ESD tak z kontextu, v němž byla předmětná nařízení přijata, vyplývalo, že Rada mohla mít odůvodněně za to, že se jedná o specifický případ a že řádně uvedla důvody rozhodnutí vyhradit si prováděcí pravomoc ve vztahu k určitým taxativně uvedeným ustanovením předmětných nařízení³³. Z tohoto důvodu ESD žalobu Komise zamítl.

Rozsudek ESD lze hodnotit tak, že se soustředil na formální povinnost odůvodnit vyhrazení prováděcí pravomoci ve prospěch Rady. Jakkoli kritizoval odůvodnění Rady jako obecné a stručné, ztotožnil se s tímto minimalistickým pojetím povinnosti uvést a vysvětlit důvody vyhrazení prováděcí pravomoci ve prospěch Rady. Přitom si pomohl odkazem na oblast politiky, v níž k tomuto vyhrazení prováděcí pravomoci ve prospěch Rady došlo, a v tomto smyslu vzal v úvahu, že v průběhu přechodného období hlava IV SES vybavila Radu silnějšími pravomocemi odrážejícími specifickou povahu dané politiky. Obě předmětná nařízení navíc pověřovala Radu provedením přesně vymezených záležitostí a zahrnovala doložku o přezkumu, v souladu s níž dojde po třech letech ke zvážení přenesení těchto prováděcích pravomocí na Komisi.

Ve světle specifického smluvního režimu vízové, azylové a imigrační politiky, v němž Rada disponuje silnější pozicí než v jiných politikách upravených SES, se tedy Rada mohla odůvodněně domnívat, že se jedná o specifický případ možnosti vyhrazení pravomoci jí samé. S ohledem na mezivládní povahu uvedené oblasti politiky Rada podle názoru ESD splnila svou formální povinnost uvést důvody přenesení prováděcích pravomocí na ni samu.

Lze tak konstatovat, že ESD uznal a vyzdvihl podstatné rozdíly mezi jednotlivými politikami

³³ Tamt., bod 59.

Společenství s nezanedbatelnými konsekvencemi pro interpretaci pravidel přenesení pravomoci. Postoj ESD tak lze charakterizovat jako judiciální minimalismus, v jehož světle se vyhrazení prováděcí pravomoci ve prospěch Rady vyvinulo v plnohodnotnou alternativu k přenesení prováděcí pravomoci na Komisi.

Poněkud méně benevolentní postoj vůči Radě naopak ESD zaujal ve věci *Nippon Seiko*³⁴, kdy dospěl k závěru, že Rada, která přijala obecné nařízení s cílem provést jeden z cílů stanovených v čl. 133 SES, se nemůže odchýlit od pravidel stanovených v čl. 133 SES při provedení těchto pravidel jejich uplatněním na specifické případy. V opačném případě by se jednalo o zásah do legislativního systému Společenství a narušení principu rovnosti před zákonem v neprospěch těch, na něž se daný zákon vztahuje.

Méně benevolentní postoj vůči Radě ESD potvrdil ve věci *EP vs. Rada*³⁵, kdy měl za to, že v čl. 29 směrnice 2005/85³⁶ si Rada protiprávně vyhradila prováděcí pravomoc k přijetí a změně seznamu tzv. bezpečných států. Rada totiž byla podle ESD povinna v závislosti na povaze a obsahu základního aktu, který měl být proveden, řádně odůvodnit výjimku z pravidla, podle něhož v systému SES, je-li třeba přijmout na úrovni Společenství opatření k provedení základního aktu, přísluší zpravidla výkon této pravomoci Komisi³⁷.

ESD odmítl argumentaci politickým významem, který Rada přikládala seznamu bezpečných států z hlediska posuzování žádostí o udělení azylu, a nepovažoval ji za dostatečné odůvodnění. Zároveň objasnil, že pravidla tvorby vůle orgánů Společenství jsou stanovena SES a SEU a členské státy ani samotné orgány jimi nemohou

³⁴ Věc C-119/77, *Nippon Seiko KK vs. Rada a Komise*, ECR 1303.

³⁵ Věc C-133/06, *EP vs. Rada (Uprchlíky status)*, Úřední věstník C 158, s. 3-4.

³⁶ OJ L 326/13.

³⁷ Věc C-133/06, cit. rozs., bod 47.

disponovat³⁸. ESD tak odmítl myšlenku, že by orgán Společenství mohl odchýlením se od čl. 202 SES vytvořit sekundární právní základ pro prováděcí pravomoc, jako to učinila Rada v čl. 29 směrnice 2005/85 stanovením pravomoci Rady přijmout seznam bezpečných států.

2.5 Koncept podstatných a nepodstatných prvků právní úpravy

Achillovou patou SES byla skutečnost, že užívala pojmů legislativní a prováděcí pravomoc, aniž by je definovala³⁹. To, zda se v konkrétním případě jednalo o legislativní nebo prováděcí akt, tak záviselo především na příslušném právním základě: pokud byl akt založen na ustanovení SES, jednalo se o legislativní akt, pokud byl založen na legislativním aktu, jednalo se o prováděcí akt⁴⁰. Jak legislativní, tak prováděcí akty mohly být vydávány v rámci typologie aktů uvedené v čl. 249 SES s tím, že právní účinky aktů Komise byly rovnocenné právním účinkům aktů Rady a EP.

Vzhledem k tomu, že SES neobsahovala definici pojmu prováděcí pravomoc, otevíral se Radě a EP potenciálně značný prostor pro uvážení v otázce rozsahu přenesení pravomoci. Výsledkem bylo značné rozostření hranice mezi legislativními a prováděcími akty s negativními důsledky ve sféře právní jistoty a legitimacy rozhodovacího procesu. Při absenci dostatečné právní úpravy v primárním právu se řešení patové právní situace ujal ESD, který se v rozsudku ve věci Köster pokusil vyplnit mezeru v primárním právu hmotněprávním testem spočívajícím v ověření, zda podstatné prvky dané právní úpravy byly

³⁸ Tamt., bod 54.

³⁹ Lenaerts K., Verhoeven A. (2000), cit. d., s. 650.

⁴⁰ Věc C-16/88, cit. rozs., zejména pokud jde o pojem provádění".

přijaty legislativním postupem, a byly tedy obsaženy v legislativním aktu⁴¹.

Jádrem uvedeného hmotněprávního testu tak bylo pravidlo, že základní akt musí stanovit podstatné prvky právní úpravy. Zatímco podstatné prvky musely být přijaty postupem podle příslušného ustanovení SES, nepodstatné prvky mohly být přijaty jiným postupem, než je ten uvedený v ustanovení SES představujícím právní základ daného aktu⁴². Slabinou judikatury Köster však bylo, že nijak blíže neupřesnila ony podstatné prvky, které měly být vymezeny v základním aktu.

K tomu došlo až v rozsudku ve věci Německo vs. Komise⁴³, kde se jednalo o to, že Komise přijala prováděcí opatření zavazující členské státy k uložení sankcí jednotlivcům, kteří se dopustili chyb při čerpání finanční pomoci podle práva EU. ESD uvedl, že taková pravidla nemohou být označena za podstatná pro společnou organizaci trhu upravenou základním aktem, neboť taková právní klasifikace musí být vyhrazena ustanovením, která dávají konkrétní podobu základnímu směru dané politiky Společenství⁴⁴. To podle ESD nebyl případ sankcí, které byly pouze podpůrné ve vztahu k základním pravidlům, neboť zajišťovaly řádnou správu strukturálních fondů.

Dalším příkladem velkorysého přístupu ESD k přenesení prováděcích pravomocí je rozsudek ve věci EP vs. Komise⁴⁵. V této věci základní akt Rady stanovil pravidla výroby, označování a kontroly biovýrobků, přičemž Rada zmocnila Komisi ke schválení přílohy zahrnující taxativní seznam látek, které biovýrobky mohou obsahovat. Ačkoliv ESD rozhodl, že Komise do tohoto výčtu nezahrnula geneticky modifikované mikroorganismy,

⁴¹ Věc C-25/70, cit. rozs.

⁴² Tamt.

⁴³ Věc C-240/90, Německo vs. Komise, ECR 5383.

⁴⁴ Tamt., bod 37.

⁴⁵ Věc C-156/93, EP vs. Komise, ECR 2019.

v odůvodnění uvedl, že vzhledem k tomu, že tyto látky nelze charakterizovat jako podstatné prvky, může je Komise zahrnout do výčtu v příloze formou prováděcího opatření. To vytváří dojem, že ESD rezignoval na určení, co je Rada oprávněna považovat za podstatný prvek, neboť to předpokládá politické zhodnocení, k němuž se ESD staví zdrženlivě.

Následkem toho ESD poskytl konceptu prováděcích pravomocí široký výklad a definoval je jako opatření „jakékoliv důležitosti a významu“⁴⁶, které provádí podstatné prvky stanovené v základním aktu. ESD tento přístup dále obhajoval ve věci Francie a Irsko vs. Komise⁴⁷, kdy uvedl, že široké prováděcí pravomoci jsou v daném případě tím spíše ospravedlnitelné, že musí být vykonávány v souladu s procedurou řídicího výboru umožňující Radě do této procedury vstoupit a zasáhnout⁴⁸.

Velkorysý přístup ESD k vymezení prováděcích pravomocí umožňující Radě přenášet na Komisi široké pravomoci podrobené kontrole zástupců členských států v komitologických výborech však působil na úkor EP. Přes výrazný nárůst jeho legislativních pravomocí nebyl až do přijetí druhého komitologického rozhodnutí v roce 1999 vybaven žádnými pravomocemi v komitologických postupech. ESD k tomuto stavu zaujal smířlivý postoj ve věci EP vs. Rada⁴⁹, když uvedl, že základní akt může obsahovat nejenom podstatné prvky dané úpravy, ale i ustanovení prováděcí povahy. Následkem toho mohlo být ustanovení prováděcí povahy, jakkoli bylo součástí základního aktu, měněno postupem odlišným od postupu, kterým byl přijat základní akt, čímž byl z rozhodování vyloučen EP. Přístup ESD tak

⁴⁶ Věc C-41/69, Chemiefarma vs. Komise, ECR 661.

⁴⁷ Věc C-307/93, Irsko a Francie vs. Komise, ECR 795.

⁴⁸ Tamt., bod 22.

⁴⁹ Věc C-417/93, EP vs. Rada, ECR 1185.

ladil s praxí Rady usilující o výrazné snížení účasti EP na přijímání prováděcích aktů.

2.6 Specifická povaha zmocnění

Je namístě zdůraznit, že i široce definované prováděcí pravomoci mohou být přenášeny pouze na základě ustanovení v základním aktu svěřujícím tyto pravomoci Komisi. Zde vyvstává otázka, jak specifické ono zmocňující ustanovení musí být. Může se zdát, že možnost přenesení široce definovaných pravomocí obsahujících značnou volnost uvážení připouští existenci poměrně abstraktního a obecného zmocňujícího ustanovení.

Přesně takový přístup si osvojil ESD v již zmiňované věci Německo vs. Komise⁵⁰. Vzhledem k tomu, že zmocňující ustanovení nezmiňovalo možnost uložení sankcí, byla německá vláda toho názoru, že i když Komise teoreticky mohla být zmocněna požadovat uložení sankcí, zmocňující ustanovení bylo příliš obecné a nemělo účinek svěřením pravomoci uložit sankce. ESD tento argument odmítl s tím, že vzhledem k tomu, že Rada ve svém základním aktu stanovila podstatné prvky dotčené úpravy, může přenést na Komisi obecnou prováděcí pravomoc, aniž by musela specifikovat podstatné složky této přenesené pravomoci. Obecně formulované ustanovení představuje podle ESD pro tento účel dostatečný základ pro zmocnění jednat⁵¹.

Je však nutno uznat, že tento rozsudek je souladný s judikaturou Köster, kde prováděcí akt sice šel nad rámec znění zmocňujícího ustanovení, to však podle názoru

⁵⁰ Věc C-240/90, cit. rozs.

⁵¹ Tamt., bod 41.

ESD poskytovalo dostatečný právní základ pro prováděcí opatření přijatá Komisí⁵².

Na druhou stranu je odůvodnění rozsudku Německo vs. Komise obtížně slučitelné s dřívějším rozsudkem ESD ve věci Central-Import Münster⁵³, v němž ESD zaujal restriktivnější postoj, když rozhodl, že aby bylo zmocňující ustanovení platné, musí být dostatečně specifické, jinými slovy musí Rada jasně specifikovat meze pravomocí přenesených na Komisi⁵⁴. Podle ESD bylo zmocňující ustanovení dostatečně specifické, neboť vymezovalo situace, v nichž mohou být přijata ochranná opatření, kritéria pro posouzení, zda taková situace nastala, a dobu platnosti těchto opatření⁵⁵.

Je však zjevné, že při posuzování zmocňujících ustanovení ESD postupoval v obou případech rozdílně. Zatímco ve věci Německo vs. Komise měl za to, že ustanovení naformulované obecným způsobem bylo pro účely zmocnění dostačující, ve věci Central-Import Münster požadoval dostatečně specifické zmocňující ustanovení, jež definoval jako takové, které jasně vymezuje hranice přenesené pravomoci. Šlo prakticky o naprosto totožný argument, který uplatnila německá vláda ve věci Německo vs. Komise a který byl tehdy ESD odmítnut.

V nedávnější době se ESD vyslovil ve prospěch přísnějších požadavků ve věci týkající se přenesení prováděcích pravomocí na Komisi měnit seznam vitamínů a minerálů, které mohou být používány jako potravinové doplňky, uvedený v příloze I směrnice 2002/46⁵⁶. ESD zde zdůraznil, že pokud zákonodárce Společenství hodlá přenést svou pravomoc měnit určité aspekty dotčeného legislativního aktu, musí zajistit, že tato pravomoc bude

⁵² Věc C-25/70, cit. rozs., body 13-18.

⁵³ Věc C-291/86, Central-Import Münster, ECR 3679.

⁵⁴ Tamt., bod 13.

⁵⁵ Tamt., bod 15.

⁵⁶ Věc C-154/04, Aliance pro přírodní zdraví, ECR 6451.

jasně definována a že její výkon bude podroben přísnému dohledu ve světle objektivních kritérií. Jinak by přenesení pravomoci podle názoru ESD znamenalo svěření volnosti uvážení, která by zvláště v případě legislativy týkající se vnitřního trhu v oblasti zboží byla způsobilá nadměrně ohrozit volný pohyb zboží⁵⁷.

3 Výkon prováděcích pravomocí: vstup komitologie na scénu

Vzhledem k tomu, že podmínky výkonu prováděcích pravomocí nebyly zprvu upraveny v primárním, ani sekundárním právu, vyvíjely se živelně praxí. Tato praxe měla nejčastěji podobu autonomního postupu Rady doprovázející přenesení prováděcí pravomoci na Komisi vytvářením výborů složených ze zástupců členských států, které měly výkon přenesené prováděcí pravomoci kontrolovat.

3.1 Vznik komitologie a její vývojové milníky

První komitologické výbory začaly vznikat již v rané fázi existence Evropského hospodářského společenství (EHS), a to nejprve v podobě poradních výborů, jejichž stanoviska nebyla pro Komisi závazná. Postupně se ustálily tři hlavní typy výborů – poradní, řídicí a regulativní. Rychlý rozvoj praxe výborů postrádající legislativní rámec dávala část doktríny do souvislosti s

⁵⁷ Tamt., bod 90.

označením šedá zóna charakterizujícím nepřehlednou hranici mezi legislativními a nelegislativními akty⁵⁸.

Praxe výborů, která členským státům umožnila mít i v případě přenesení pravomoci poslední slovo, byla předmětem ostré kritiky včetně zpochybňování samotné její legality. Takto se dostala i na stůl ESD, který se k ní vyjádřil ve věci Köster⁵⁹. ESD nejprve připomněl nutnost rozlišení základních aktů stanovících podstatné prvky (v daném případě akty Rady) a prováděcích aktů, které mohou být přijímány odlišným způsobem. ESD dále upřesnil, že přenesení pravomoci na Komisi je fakultativní, a na základě toho uznal, že tato pravomoc může být podrobena určitým omezením stanoveným Radou. Nakonec ESD uvedl, že výbory nemohou přijímat rozhodnutí místo Rady, a tedy nenarušují komunitární strukturu a institucionální rovnováhu. Pozitivní náhled ESD na proceduru komitologie byl následně potvrzen rozsudky Rey Soda z roku 1975⁶⁰ a Denkavit z roku 1977⁶¹.

ESD tedy proceduře komitologie dodal určitou legitimitu, ale kritiku tím neutišil. Té se podařilo dosáhnout toho, že komitologie fungující bez obecného právního rámce získala právní základ a oporu v primárním právu přijetím JEA a následně byla podrobněji upravena komitologickým rozhodnutím 1987⁶².

Z věcného hlediska rozhodnutí nepřinášelo reálné změny a ve shodě s dosavadní praxí předpokládalo tři komitologické postupy - poradní, řídicí a regulativní. V případě poradního postupu nebyla Komise povinna řídit se stanoviskem výboru, na rozdíl od řídicího postupu

⁵⁸ Sauron J.-L., Comitologie : comment sortir de la confusion?, Revue du marché unique européen, 1/1999, s. 31.

⁵⁹ Věc C-25/70, cit. rozs.

⁶⁰ Věc C-23/75, Rey Soda, Recueil s. 1279.

⁶¹ Věc C-5/77, Denkavit, Recueil s. 1555.

⁶² Rozhodnutí Rady 87/373/EHS o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, Úř. věst. L 197, s. 33-35.

uplatňovaného zejména v SZP, jehož podstatou je nutnost postoupení návrhu Komise Radě v případě negativního stanoviska výboru. Pokud by však Rada nerozhodla, tj. nevyslovila se kvalifikovanou většinou pro nebo proti návrhu, vracela se rozhodovací pravomoc zpět Komisi.

Největší omezení pro Komisi představoval regulativní postup, podle něhož byl návrh Komise Radě postoupen nejenom v případě negativního stanoviska výboru, ale i tehdy, pokud výbor nezaujal žádné stanovisko. Komitologické rozhodnutí představovalo určitý pokrok ve smyslu vyjasnění komitologických postupů, zejména cestou snížení jejich počtu, avšak nezohledňovalo požadavky EP, a tak neodvrátilo hrozbu institucionálního konfliktu. Ten následně vypukl jak na poli politickém, tak na poli právním.

Právní rovina institucionálního konfliktu se zhmotnila především v rozsudku ESD ve věci Komitologie vyneseného na základě žaloby EP na neplatnost komitologického rozhodnutí 1987⁶³. Podání žaloby bylo motivováno nesouhlasem EP s neúměrným posílením Rady v důsledku jí svěřené výhradní pravomoci v otázce zakládání a určování povahy výborů. Žaloba stavěla jednak na hmotněprávní námitce, že Rada v regulativním postupu může prostou většinou zablokovat jakékoli prováděcí opatření, čímž dochází k zastření rozdílu mezi rozhodovacími pravomocemi připadajícími společně Radě a EP a těmi připadajícími Komisi.

V procesní rovině potom EP namítal podstatné formální vady spočívající v tom, že EP nebyl opětovně konzultován poté, co Rada provedla úpravy původního návrhu Komise. ESD se následně v rozporu se stanoviskem generálního advokáta odmítl zabývat věcí samou a zamítl žalobu z důvodu nedostatku aktivní legitimace. Přestože

⁶³ Věc C-302/87, EP vs. Rada, Recueil s. I-5615.

žaloba nebyla z procesních důvodů připuštěna, jednalo se o první významný projev snahy EP dosáhnout zapojení do komitologie.

V rovině politické měl institucionální spor podobu konfliktu Rady a EP, na jehož podporu implicitně vystupovala Komise. Zatímco Komise poměrně systematicky navrhovala uplatňování poradního postupu, Rada při projednávání trvala na přísnějších formách postupů - řídicím nebo regulativním. Institucionální střet mezi EP a Radou nabral na síle po přijetí Maastrichtské smlouvy, která zavedla proceduru spolurozhodování výrazně posilující postavení EP v legislativním procesu. Ukázalo se, že jako nástroj dosažení silnější pozice v komitologii EP neváhal využívat čerstvě nabytého práva veta v proceduře spolurozhodování. Střet o vliv v komitologii tedy vedl k zablokování rozhodovacích postupů, které muselo být řešeno meziinstitucionální dohodou. Situace vyžadovala řešení a to bylo nalezeno v podobě přijetí druhého komitologického rozhodnutí 1999, které vtáhlo - byť omezeným způsobem - do hry EP a přineslo částečnou reformu komitologických postupů.

První významnější změna spočívala ve stanovení kritérií pro volbu komitologického postupu. Další změnou bylo zvýšení transparentnosti zavedením povinnosti zveřejnit v Úředním věstníku seznam všech výborů napomáhajících Komisi při výkonu jejích prováděcích pravomocí a povinnosti každoročního zveřejňování přehledu činnosti výborů. EP se také konečně dočkal vylepšení své pozice, když získal právo být informován o návrzích prováděcích opatření a právo kontroly legality prováděcích opatření ve vztahu k delegaci pravomocí.

Další vývoj vedl k revizi komitologického rozhodnutí v roce 2006, která odrážela zejména rostoucí tlak a požadavky EP. Došlo k zavedení nového komitologického

postupu - regulativního postupu s kontrolou, který tak rozšířil řady tří dosavadních komitologických postupů. Působnost nového postupu byla omezena na akty přijaté v rámci procedury spolurozhodování a jeho specifickým rysem byla možnost Rady i EP jednotlivě zablokovat přijetí prováděcího aktu. EP tím získal dlouho požadovanou pravomoc odrážející jeho postavení v proceduře spolurozhodování. Cenou, kterou EP za toto posílení pozice v komitologii zaplatil, byla rezignace na praxi tzv. sunset clauses (ustanovení o automatickém skončení platnosti prováděcí pravomoci), které byly dlouhodobě trnem v oku Komisi i Radě, a naopak uznání toho, že zásady řádné normotvorby vyžadují, aby prováděcí pravomoci byly Komisi svěřovány bez časového omezení.

Komitologie v podobě, v jaké se vyvíjela od svých živelných počátků do přijetí třetího komitologického rozhodnutí 2006, tedy zahrnovala tři typy výborů: poradní výbor, jehož stanovisko mělo pouze doporučující povahu, řídicí výbor oprávněný zablokovat návrh prováděcího aktu Komise kvalifikovanou většinou a regulativní výbor, jehož souhlas kvalifikovanou většinou byl nutný, aby Komise mohla prováděcí akt přijmout.

Regulativní postup s kontrolou zavedený komitologickým rozhodnutím 2006 výrazně rozšířil věcnou působnost komitologie na opatření obecného významu, jejichž předmětem je změna jiných než podstatných prvků aktu přijatého procedurou spolurozhodování, a to i zrušením těchto prvků nebo doplněním aktu o nové jiné než podstatné prvky. Došlo tak k založení pravomoci Komise vymezeným způsobem novelizovat právní akty přijaté procedurou spolurozhodování. Vzhledem k tomu, že čl. 202 SES hovořil pouze o možnosti svěřit Komisi pouze pravomoci k provádění předpisů, je třeba souhlasit s názorem, že komitologickým rozhodnutím 2006 založená

pravomoc Komise novelizovat právní akty přijaté procedurou spolurozhodování nebyla v souladu s primárním právem⁶⁴.

Uvedený nesoulad věcné působnosti regulativního postupu s kontrolou s primárním právem byl odstraněn až přijetím explicitní úpravy aktů v přenesené pravomoci v LS, jejichž definice je prakticky totožná s působností regulativního postupu s kontrolou. Akty v přenesené pravomoci navíc na rozdíl od regulativního postupu s kontrolou poskytují EP zcela rovnocennou pravomoc dohledu, jako náleží Radě.

Z výše uvedeného je patrné, že komitologie se v průběhu svého vývoje uplatňovala na stále širší okruh právních aktů, z nichž některé šly dokonce nad rámec primárního práva. Vzrůstající důležitost komitologie v rozhodovacím procesu EU lze dokumentovat i na číslech: v období 2004-2009 bylo přijato 454 legislativních aktů oproti 14 522 nelegislativních aktů, tedy prováděcích předpisů, na jejichž vzniku se podílelo i 266 komitologických výborů.

Z nejnovějších dostupných údajů je patrné, že počet komitologických výborů zůstává stabilní, ba dokonce mírně klesá. Zatímco v roce 2009 působilo 266 výborů, v roce 2010 již jen 259⁶⁵. Zajímavé je v této souvislosti srovnání výborů z hlediska četnosti využívání jednotlivých typů komitologických postupů. Ve 141 výborech, tedy 59% všech výborů, byly využívány různé typy komitologických postupů, zatímco 42 výborů, tedy 16% z celkového počtu, používalo výlučně regulativní postup a 32 výborů pouze řídicí postup.

⁶⁴ Svobodová M., Komentář k čl. 290 SFEU; in: Syllová J., Pítrová L., Paldusová H. a kol., Lisabonská smlouva - komentář, C. H. Beck, Praha, 2010, s. 881.

⁶⁵ European Commission, Report on the Working of Committees during 2010, COM (2011) 879.

Počet výborů však není zcela vypovídajícím, natož jediným faktorem aktivity v rámci komitologie. Průkaznějším hodnotícím kritériem je souhrnný počet jednání výborů, který ze 771 v roce 2009 vzrostl na 859 v roce 2010. Nárůst intenzity činnosti výborů, kdy nižší počet výborů absolvoval vyšší počet jednání, svědčí o rostoucí efektivitě činnosti výborů.

Na první pohled překvapivě vyznívá srovnání celkového počtu stanovisek výborů, který klesl z 2091 v roce 2009 na 1904 v roce 2010, zatímco počet prováděcích opatření přijatých Komisí zůstal prakticky nezměněný (1812 prováděcích opatření v roce 2010 v porovnání s 1808 v roce 2009)⁶⁶. Vysvětlení rozdílu mezi počtem stanovisek výborů a počtem prováděcích opatření přijatých Komisí je třeba hledat jednak v tom, že výbory někdy vydávají stanoviska v jednom roce, zatímco Komise prováděcí opatření přijímá v následujícím roce, jednak v tom, že v některých případech výbory vydávají stanoviska bez vazby na konkrétní prováděcí opatření, které zatím není na stole a počítá se s ním teprve v blízké nebo i vzdálenější budoucnosti.

Pochopení mechanismu přijímání prováděcích opatření přijímána a role komitologických výborů a postupů nabývá nově na důležitosti v kontextu LS a změn, které přinesla. LS jednak v čl. 290 SFEU nově upravila pravomoc Komise přijímat akty v přenesené pravomoci, která může být na Komisi přenesena legislativním aktem definovaným v čl. 289 ods. 3 SFEU, jednak v čl. 291 SFEU stanovila podmínky přijímání prováděcích aktů na úrovni EU. Přijímání prováděcích aktů je v jednotlivých případech svěřováno Komisi, která je při výkonu této pravomoci kontrolována

⁶⁶ European Commission, Report on the Working of Committees during 2010, COM (2011) 879, in: Blom-Hansen J., The EU Comitology System in Theory and Practice: Keeping an Eye on the Commission?, Palgrave Macmillan, 2011, s. 143.

členskými státy podle předem stanovených pravidel označovaných jako komitologie.

Lze najít v této souvislosti určité rozdíly. Zatímco však podle SES Rada upravovala podmínky výkonu prováděcích pravomocí fakultativně, SFEU zakládá obligatorní úpravu pravidel a obecných zásad způsobu kontroly Komise. Zatímco podle SES byly podmínky výkonu prováděcích pravomocí přijímány procedurou konzultace, v němž má EP pouze poradní funkci, a aniž by byla stanovena forma tohoto právního aktu, podle SFEU se měla příslušná právní úprava přijmout řádným legislativním postupem, v němž má EP rovné postavení s Radou, a ve formě nařízení⁶⁷.

3.2 Volba komitologického postupu

Ústřední otázkou uplatňování komitologických postupů je způsob jejich výběru v individuálních případech. Za tímto účelem obsahoval čl. 2 komitologického rozhodnutí kritéria výběru komitologického postupu pro přijetí prováděcích opatření. Stanovil, v jakých případech mohl základní akt zavést určitý komitologický postup pro přijetí prováděcího opatření (tj. poradní, řídící, regulativní a regulativní s kontrolou).

Obecně platilo, že postupy představující menší omezení pro Komisi se uplatňovaly u čistě technických opatření, zatímco k opatřením vyžadujícím politické posouzení a rozhodnutí nebo majícím významné obecné dopady, a tím se svou povahou blížícím legislativní

⁶⁷ Svobodová M., Komentář k čl. 291 SFEU; in: Syllová J., Pítrová L., Paldusová H. a kol., Lisabonská smlouva - komentář, C. H. Beck, Praha, 2010, s. 884.

sféře, byly přiřazovány postupy s větší mírou zapojení legislativních orgánů implikující větší omezení Komise⁶⁸.

Řídící postup měl být užíván pro opatření týkající se provádění SZP nebo mající podstatné rozpočtové dopady. Použití regulativního postupu bylo spojeno s opatřeními obecného významu určenými k provedení podstatných ustanovení základního aktu, jakož i s případy, kdy základní akt stanovil, že určitá nepodstatná ustanovení základního aktu mohou být upravena nebo aktualizována cestou přijetí prováděcího opatření.

Regulativní postup s kontrolou byl předvídan pro případy, kdy základní akt přijatý procedurou spolurozhodování stanovil přijetí opatření obecného významu měnící nepodstatné prvky základního aktu, přičemž by se mělo jednat o formální změny⁶⁹, nebo o změny doplňující základní akt o nové nepodstatné prvky. Konečně poradní postup byl uplatňován ve všech případech, kdy byl považován za nejvhodnější. Poradní postup byl tedy jakousi zbytkovou kategorií, k níž mohl legislativní orgán přistoupit v případě, že nebyl stanoven žádný jiný komitologický postup⁷⁰.

Zatímco kritéria pro výběr regulativního postupu s kontrolou měla závaznou povahu, právní síla kritérií pro výběr poradního, řídícího a regulativního postupu byla nejednoznačná. Situaci znepřehledňoval i bod odůvodnění 5 komitologického rozhodnutí, který uváděl, že kritéria pro výběr komitologického postupu jsou právně nezávazná. Podle čl. 2 komitologického rozhodnutí přitom měl výběr komitologického postupu podléhat určitým kritériím. Samo komitologické rozhodnutí tak bylo v otázce kritérií vnitřně rozporné. Lze to vysvětlit tím,

⁶⁸ Lenaerts K., Verhoeven A. (2000), cit. d., s. 653.

⁶⁹ Hofmann H., Turk A. (eds.), Legal challenges in EU administrative law. Towards an integrated administration, Edward Elgar Publishing, 2009, s. 268.

⁷⁰ Lenaerts K., Verhoeven A. (2000), cit. d., s. 651.

že kritéria se neuplatňovala jako pravidla v přísně právním smyslu, ale že se jednalo o principy představující jakési vodítko pro legislativní orgány nevylučující zcela možnost uvážení.

Citlivá problematika kritérií pro volbu komitologického postupu se dostala i na stůl ESD rozhodujícího o žalobě na neplatnost, kterou podala Komise proti nařízení EP a Rady z důvodu, že toto nařízení podmínilo přijetí opatření provádějících komunitární program LIFE uplatněním regulativního postupu, zatímco Komise navrhovala řídicí postup⁷¹. ESD uvedl, že je třeba se zabývat principy a pravidly upravenými v komitologickém rozhodnutí. Na základě toho dospěl k závěru, že jakkoliv kritéria stanovená komitologickým rozhodnutím nejsou ve své podstatě závazná, nebrání to tomu, aby tato ustanovení měla určité právní účinky, a obzvlášť to nebrání tomu, aby legislativní orgány podléhaly, pokud jde o tato kritéria, povinnosti uvést důvody volby daného komitologického postupu v jimi přijatém základním aktu⁷². ESD tak zrušil předmětné ustanovení nařízení, které ukládalo použití regulativního postupu.

V pozdější době vnesl ESD více světla do rozlišení mezi použitím řídicího postupu a regulativního postupu upravených v čl. 2 odst. 1 komitologického rozhodnutí. Ve věci *Forest Focus*⁷³ uvedl, že působnost řídicího postupu je omezena jednak na opatření s individuální působností přijatá za tímto účelem, jednak na opatření s obecnou působností, jež jsou s nimi úzce spojena a jež se začleňují do rámce dostatečně rozvinutého samotným základním aktem⁷⁴.

⁷¹ Věc C-378/00, cit. rozs.

⁷² Tamt., bod 50.

⁷³ Věc C-122/04, Komise vs. EP a Rada, I ECR 2001.

⁷⁴ Tamt., bod 41.

ESD provedl srovnání, že zatímco v nařízení LIFE zákonodárce Společenství s velkou přesností definoval zásady, podle kterých Komise na návrh členských států může schválit projekty, jimž má být poskytnuta podpora, přijetím nařízení Forest Focus pouze vytvořil široký a obecný rámec programu⁷⁵. V důsledku toho, jakkoli nařízení Forest Focus vytvářelo program Společenství, opatření k jeho provedení spadala do působnosti regulativního postupu, neboť Komise byla pověřena vytvořením specifického rámce programu, spíše než provedením aspektů, které by již byly přesně definovány.

3.3 Opravné prostředky při nečinnosti Komise v komitologii

V případech, kdy právo EU stanoví použití komitologického postupu, vyvstává otázka, zda je Komise povinna tento postup zahájit, a to obvykle předložením návrhu příslušnému komitologickému výboru. S tím je nerozlučně spjata otázka právní klasifikace případu, kdy Komise nepodnikne tento první krok.

ESD se k této otázce vyjádřil ve věci Pioneer Hi-Bred, kde lze identifikovat tři okruhy problémů. Prvním jsou argumenty Komise zpochybňující přípustnost žaloby na nečinnost v případech komitologie, jejichž úspěch by znamenal faktické popření nápravných prostředků na ochranu práv jednotlivců ve všech situacích, kdy se uplatňuje komitologický postup. Druhým jsou argumenty Komise na obranu své nečinnosti v podobě existence rozdílných vědeckých přístupů a principu předběžné opatrnosti. Třetím jsou pak nežádoucí důsledky tohoto přístupu Komise v případech, kdy Komise konala

⁷⁵ Tamt., bod 44.

na poslední chvíli, čímž znemožnila ESD vydat rozsudek objasňující právní Komise.

Případ Pioneer Hi-Bred se týkal notifikace učiněné na základě směrnice o geneticky modifikovaných organismech⁷⁶. Obecně vzato tato procedura stanoví, že rozhodnutí ohledně notifikovaného výrobku, ať už pozitivní nebo negativní, musí být přijato a zveřejněno v určitých lhůtách přesně stanovených ve směrnici. Rozhodnutí však nemůže být přijato, pokud Komise nepředloží návrh regulativnímu výboru.

A právě v takové situaci se nacházel žalobce v případě Pioneer Hi-Bred, ve kterém Komise nepředložila návrh regulativnímu výboru, i když všechny požadavky dané směrnicí byly splněny a všechny aplikovatelné lhůty dáno uplynuly. Proto Pioneer Hi-Bred napadl postup Komise žalobou na nečinnost podle čl. 265 SFEU. Komise nicméně dodatečně návrh regulativnímu výboru předložila, a tak ESD nakonec rozhodl příkazem o tom, že žaloba v průběhu projednávání pozbyla účelu⁷⁷.

3.4 Řízení o žalobě na nečinnost u komitologických postupů

Typickým případem ilustrujícím vztah komitologie a žaloby na nečinnost je výše uvedené rozhodnutí ESD ve věci Pioneer Hi-Bred. Komise v této věci vznesla řadu námitek týkajících se přípustnosti žaloby. Zprv argumentovala, že v rámci rozhodovací procedury ustavené směrnicí jí nenáležela absolutní povinnost konat. Zadruhé uváděla, že návrhem prováděcího aktu žalobce nebyl

⁷⁶ Směrnice 2001/18 o geneticky modifikovaných organismech (GMOs), OJ L106/1-39.

⁷⁷ Příkaz Tribunálu ve věci Pioneer Hi-Bred vs. Komise, věc T-139/07.

bezprostředně a individuálně dotčen. Konečně za třetí pak tvrdila, že návrh nebyl právně závazným aktem.

Pokud jde o první argument, je pravda, že v závislosti na vývoji procedury v regulativním výboru a případném postoupení návrhu Radě může být rozhodnutí nakonec přijato buď Komisí, nebo Radou. Podobně může EP zablokovat návrh Komise, pokud má za to, že se jedná o akt *ultra vires*. Tyto nastíněné možnosti reflektují systém institucionálních brzd a protivah ve vztahu k rozhodovacím pravomocím Komise, které jsou součástí komitologických postupů.

Rozhodovací postupy stanovené směrnicí však mají jednoznačně a za všech okolností vést k rozhodnutí, ať už pozitivnímu nebo negativnímu, přičemž při této úvaze se lze opřít o teleologický výklad. Je proto nesprávné tvrdit, že směrnice počítá s možností nepřijmout žádné rozhodnutí. Argument Komise, že čl. 265 SFEU nelze aplikovat, aniž by hrálo roli to, jak dlouho Komise neplnila svou povinnost konat, by zbavoval jednotlivce jakéhokoliv práva na soudní přezkum. Takový výsledek by byl v příkrém rozporu s konstantní judikaturou ESD, podle níž je právo na soudní přezkum základním stavebním kamenem právního řádu EU⁷⁸ a podle níž je role institucí EU v komitologických postupech podrobena kontrole ze strany ESD⁷⁹.

Druhý argument Komise spočíval ve zpochybnění přípustnosti žaloby z důvodu toho, že napadený návrh nebyl závazným právním aktem, nebyl určen žalobci, a ten jím proto nemohl být bezprostředně a individuálně dotčen. Žalobce byl notifikujícím subjektem v povolovacím řízení stanoveném směrnicí, v jehož rámci se posuzování provádělo na principu „případ od případu“ a obchodník

⁷⁸ Věc C-294/83, Parti écologiste „Les Verts“ vs. EP, ECR 1339.

⁷⁹ Věc C-45/86, Komise vs. Rada, ECR 1493.

nemůže umístit svůj výrobek na trh bez písemného povolení. To, že Komise nepodala dotyčný návrh, mělo pro žalobce celou řadu závažných důsledků, mimo jiné v podobě ztráty obchodních příležitostí či zmaření vynaložených nákladů do výzkumu a vývoje. Ve své podstatě byl proto žalobce nepředložením návrhu a nepřijetím konečného rozhodnutí o notifikaci výrobku bezprostředně a individuálně dotčen.

Stojí za pozornost, že Komise se při své argumentaci o neaplikovatelnosti čl. 265 SFEU z důvodu, že návrh byl adresován regulativnímu výboru a nikoliv žalobci, odvolávala na rozhodnutí ESD ve věci Korkmaz⁸⁰. V této věci žalobce tvrdil, že se Komise dopustila protiprávní nečinnosti, protože nedoporučila Radě zastavení předvstupní pomoci Turecku, zejména na základě politických důvodů. Mezi případy Korkmaz a Pioneer Hi-Bred však je možno vysledovat podstatné rozdíly.

Zatímco rozhodovací procedura ve věci Pioneer Hi-Bred byla zahájena notifikací žalobcova výrobku v souladu se směrnicí za účelem obdržení rozhodnutí ve prospěch žalobce, ve věci Korkmaz nevycházelo jakékoliv případné rozhodnutí Komise a Rady o předvstupní pomoci Turecku z procedury zahájené žalobcem, která by požadován žalobcem. Lze tedy hovořit o tom, že zatímco v prvním případě byl žalobce nevydáním rozhodnutí bezprostředně a individuálně dotčen, v druhém případě nikoliv.

V případě Pioneer Hi-Bred dále příslušná směrnice stanovila zvláštní rozhodovací postup a ukládala Komisi specifické procesní povinnosti, jejichž účelem bylo vést k rozhodnutí, ať už pozitivnímu nebo negativnímu, v rámci stanovené lhůty. Naproti tomu v případě Korkmaz nebyl stanoven žádný specifický rozhodovací postup na úrovni

⁸⁰ Věc T-2/04, Korkmaz vs. Komise, ECR II-32.

EU, který by měl vést k rozhodnutí o zastavení předvstupní pomoci.

Pokud jde o případné stanovení povinnosti přijmout rozhodnutí, v případě Pioneer Hi-Bred směrnice tuto povinnost Komisi ukládala, zatímco v případě Korkmaz neexistovala žádná povinnost Rady přijmout nějaké opatření. V případě Pioneer Hi-Bred byla navíc kritéria, na základě nichž byly Komise a Rada povinny rozhodnout o případném souhlasu s umístěním výrobku na trh, jednoznačně stanovena přímo ve směrnici s tím, že komitologické postupy uvedené ve směrnici měly zajistit, že tato kritéria budou správně aplikována. V případě Korkmaz naproti tomu neexistovala žádná přesná kritéria ani žádný procesní rámec, které by určovaly, zda, za jakých podmínek a na základě jakých kritérií by mohla být předvstupní pomoc pozastavena. Takové případné rozhodnutí by tedy nutně bylo politické, nikoliv právní povahy.

V případě Korkmaz se tedy žalobce pokoušel vynalézt rozhodovací postup postrádající právní základ, který měl vést k rozhodnutí, na kterém však žalobce neměl žádný specifický nebo jedinečný zájem. Lze proto učinit závěr, případ Korkmaz byl irelevantní ve vztahu k právním otázkám řešením v případě Pioneer Hi-Bred a nelze souhlasit s tím, že z něj Komise při své argumentaci vycházela.

3.5 Právní účinky návrhů předkládaných komitologickým výborům

V souvislosti s návrhy prováděcích opatření předkládaných komitologickým výborům vyvstává otázka, zda tyto návrhy vyvolávají právní následky. Komise v případě Pioneer Hi-Bred argumentovala, že návrh opatření

reagujícího na žadatelovu notifikaci, předložený regulativnímu výboru, má pouze přípravnou povahu a jako takový nemá ve vztahu k žadateli žádné právní účinky. Jakkoliv lze tento argument považovat po formální stránce za správný, nebere v potaz skutečnost, že konečné rozhodnutí, ať už je přijatou jakoukoliv institucí EU, je nepochybně rozhodnutím, které má právní účinky, žadatel je jím bezprostředně a individuálně dotčen a může být žadatelem soudně napadeno na základě čl. 263 SFEU. Argument Komise, že přípravný akt tohoto typu nelze napadnout žalobou k ESD je proto třeba považovat za chybný z několika důvodů.

Zaprvé, žadatel za těchto okolností neusiluje o zpochybnění platnosti návrhu Komise, protože Komise žádný návrh nepředložila, ale namísto toho napadá nečinnost Komise. Argumentace Komise by znamenala, že od konání nebo nekonání Komise by se odvozovala existence nebo absence opravných prostředků pro jakéhokoliv žadatele nacházejícího se v působnosti směrnice. Tento názor lze podpořit judikaturou ESD, podle níž by možnost jednotlivců uplatňovat svá práva neměla záviset na tom, zda dotyčná instituce EU konala nebo nekonala⁸¹. Nelze proto považovat za správné tvrzení, že Komise sice má povinnost zahájit komitologický postup, ale žadatel nemá možnost tuto povinnost vynutit.

Zadruhé, skutečnost, že se jedná o přípravný akt, je irelevantní, neboť i ten je součástí formálního rozhodovacího postupu vedoucího k formálnímu rozhodnutí o tom, zda je žadatel oprávněn uvést svůj výrobek na vnitřní trh EU, a Komise by svou nečinností přijetí tohoto rozhodnutí znemožnila. Krom toho, jak již bylo řešeno výše, jedná se o rozhodnutí, jímž by byl žadatel bezprostředně a individuálně dotčen.

⁸¹ Věc C-68/95, T. Port vs. Komise, ECR I-6065.

Zatřetí, postoj Komise byl v rozporu s dosavadní judikaturou ESD, konkrétně rozsudky ve věci Intervet⁸² a CEVA⁸³, které se oba týkaly komitologického postupu podle nařízení 2377/90. V obou věcech ESD uznal přípustnost žaloby na nečinnost v případech komitologie, přičemž oba případy se týkaly povinnosti Komise předložit návrhy opatření, jako byl ten ve věci Pioneer Hi-Bred, které by samy o sobě neměly bezprostřední právní účinky ve vztahu k žadateli.

3.6 Meritorní odůvodnění nečinnosti Komise

Kromě námitek vznesených na adresu přípustnosti žaloby na nečinnost ve věci Pioneer Hi-Bred se Komise vyjádřila rovněž k merituu žaloby. Zejména tvrdila, že v rámci plnění svých povinností podle směrnice byla povinna náležitě zohledňovat legislativní kontext směrnice, a na tomto tvrzení založila odůvodnění své nečinnosti. Meritorní odůvodnění nečinnosti Komise se opíralo jednak o existenci rozdílných vědeckých stanovisek, jednak o zohlednění principu předběžné opatrnosti.

Směrnice stanoví, že v případech, kdy vyvstane riziko GMOs pro lidské zdraví nebo životní prostředí nebo riziko nepříznivých účinků pro lidské zdraví nebo životní prostředí, by se měla Komise obrátit na příslušný vědecký výbor nebo agenturu, v daném případě Evropskou agenturu pro bezpečnost potravin (EFSA), která je pro účely směrnice jediným kompetentním orgánem pro formulaci vědeckých stanovisek týkajících se bezpečnosti GMOs. Naproti tomu povinností Komise je provést posouzení a ve

⁸² Věc T-212/99, Intervet International vs. Komise, ECR II-1445.

⁸³ Věc T-344/00, CEVA Santé Animale vs. Komise, ECR II-229.

lhůtě stanovené směrnicí předložit návrh ke každé jednotlivé notifikaci s tím, že návrhy Komise by měly být založeny na nejlepších dostupných vědeckých důkazech⁸⁴.

Ve věci Pioneer Hi-Bred ESFA vydala dvě kladná stanoviska o notifikovaném výrobku, přičemž Komise tvrdila, že stanoviska EFSA nejsou pro ni závazná. Komise je přitom povinna konat na základě těchto stanovisek, ledaže by byla přesvědčena o jasných a identifikovatelných důvodech pro jejich nerespektování. Každopádně existencí rozdílných a protichůdných pohledů na GMOs nelze odůvodnit nečinnost a nevydání rozhodnutí⁸⁵. Pokud by Komise podmiňovala svůj další postup existencí vědeckého konsensu o GMOs, jednalo by se o vyšší procesní standard než v případě regulativního výboru a Rady oprávněných přijímat stanoviska k notifikaci žadatele na základě kvalifikované většiny.

Pokud jde o argument operující s principem předběžné opatrnosti, je pravda, že podle čl. 191 SFEU má být politika životního prostředí založena právě na principu předběžné opatrnosti. Argumentaci Komise v případě Pioneer Hi-Bred, že princip předběžné opatrnosti jí umožňuje nevzít v potaz stanovisko EFSA, je však třeba odmítnout. Vyhodnocování rizika v rámci principu předběžné opatrnosti totiž zahrnuje dva vzájemně se doplňující aspekty, a sice provedení vědeckého posouzení případných rizik a zjištění, jaká úroveň rizika by již byla nepřijatelná⁸⁶.

Podle směrnice je první úkol svěřen EFSA jako vědeckému výboru, zatímco druhý Komisi. Pokud stanoviska EFSA dospějí k závěru, že neexistuje vědecký důkaz rizik, jako tomu bylo v případě Pioneer Hi-Bred, Komise nemá

⁸⁴ Věc T-13/99, Pfizer Animal Health vs. Rada, ECR II-3305.

⁸⁵ Tiberghien Y., *Competitive Governance and the Quest for Legitimacy in the EU: the Battle over the Regulation of GMOs since the mid-1990s*, *Journal of European Integration*, 3/2009, s. 390.

⁸⁶ Věc T-13/99, cit. rozs., bod 148.

volnost uvážení, pokud jde o vlastní posouzení úrovně rizik a její přijatelnosti. Pokud by Komise čekala na vytvoření konsensu a držela se přístupu „nulového rizika“ ohledně GMOs, nejednala by v souladu se směrnicí. Oprávněnost nečinnosti Komise z uvedených důvodů vylučují rovněž čl. 13 a 23 směrnice o revizi ve světle nových informací od jednotlivců nebo členských států. Tato pojistka je součástí směrnice právě proto, že Komise je povinna konat na základě dostupných vědeckých důkazů.

Stojí za pozornost, že ve všech dosavadních případech nečinnosti Komise v komitologii, které se dostaly před ESD, začala Komise nakonec přece jen konat a oznámila předložení návrhu regulativnímu výboru v poslední možný okamžik, takže žaloba pozbyla svého účelu a nedošlo k vydání rozsudku, který by objasnil roli a povinnosti Komise. Tento přístup Komise si zaslouží kritiku ze dvou důvodů. Zaprvé, z praktického pohledu, oddaluje jednotlivce od práv, která jim přiznává SFEU, a podkopává tak principy právní ochrany, právní jistoty a dobré správy, které jsou ústředními principy práva EU. Zadruhé se jedná o až nedůstojnou snahu Komise vyhnout se nepříznivému rozsudku a znemožnit ESD objasnit povinnosti Komise v komitologických postupech.

3.7 Zdroje volnosti uvážení Komise při výkonu prováděcích pravomocí

Stěžejním aspektem procesní stránky výkonu prováděcích pravomocí je rozsah uvážení Komise při výkonu prováděcích pravomocí. I když ten by měl být proměnlivý v závislosti na typu komitologického postupu a obsahu zmocňujícího ustanovení základního aktu, v případě soudních sporů týkajících se postavení Komise při jednání

komitologických výborů měl ESD sklon obecně Komisi přiznávat volnost uvážení.

Ve věci Německo vs. Komise⁸⁷ byla předmětem sporu časová lhůta stanovená předsedou řídicího výboru, který svolal výbor dva dny před konáním zasedání a návrh prováděcího aktu rozeslal teprve v den konání zasedání. Předsedající výboru, úředník Komise, tvrdil, že se jednalo o extrémně naléhavý případ, a ESD mu přisvědčil, když uvedl, že v případě extrémní naléhavosti je rozhodnutí na předsedajícím příslušného řídicího výboru. Následně dodal, že s ohledem na povahu posouzení, které musí být učiněno ve velmi krátké době, přichází zrušení rozhodnutí předsedajícího výboru v úvahu jen v případech zjevné protiprávnosti⁸⁸ nebo zneužití pravomoci.

ESD přiznal Komisi výraznou volnost uvážení i ve věci Pharos⁸⁹, kde uvedl, že dobu 11 měsíců mezi negativním stanoviskem komitologického výboru a předložením návrhu Komise Radě nelze považovat na nerozumnou a nepřiměřeně dlouhou, přičemž podle příslušného regulativního postupu měla Komise předložit návrh Radě „bez odkladu“. Komise přitom teprve po šesti měsících konzultovala s vědeckým výborem návrh pozměněný v návaznosti na výhrady adaptačního výboru a po uplynutí dalších tří měsíců předložila pozměněný návrh Radě. Podle ESD není Komise povinna předkládat Radě stejný návrh, který nezískal podporu komitologického výboru, ale naopak by měla spíše Radě předložit pozměněný návrh. Komise dále musí podle ESD mít dostatečný čas na zvážení různých možností postupu, které se jí nabízejí⁹⁰.

⁸⁷ Věc C-278/84, Německo vs. Komise, citováno z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61984CJ0278:EN:HTML>.

⁸⁸ Tamt., bod 13.

⁸⁹ Věc C-151/88, Pharos vs. Komise, ECR 8157.

⁹⁰ Tamt., bod 24.

Konečně pojem „bez odkladu“ je třeba posuzovat ve světle komplexnosti dotčené materie⁹¹. Podle části doktríny zůstalo nicméně nejasné, proč Komisi trvalo šest měsíců konzultování vědeckého výboru a poté další tři měsíce předložení návrhu Radě⁹². Navíc je s podivem, proč ESD vzal v potaz zájem Komise, ale ne zájem žalobce na pružném a bezodkladném postupu.

Podobně benevolentní postoj ESD zaujal ve věci Moskof⁹³. Poté, co v červnu 1993 Komise získala souhlas komitologického výboru s návrhem prováděcího aktu, namísto jeho přijetí pokračovala v diskusi za účelem dosažení kompromisu se dvěma nesouhlasícími členskými státy. Vzhledem k tomu, že nový návrh, který Komise představila v září 1993, se nesetkal s kladnou odezvou u řecké delegace, Komise jej v říjnu 1993 stáhla a nakonec přijala svůj první návrh, schválený komitologickým výborem v červnu 1993, s retroaktivním účinkem.

ESD případ rozhodl opět ve prospěch Komise, když uvedl, že Komise jednak tím, že v září představila nový návrh, který ostatně nebyl nikdy předložen k hlasování, nestáhla svůj dřívější návrh, jednak ji nelze přičítat k tíži snahu o nalezení kompromisu přijatelného pro dvě delegace nesouhlasící s původním textem⁹⁴. Podle ESD by opačné rozhodnutí vedlo ke ztížení jakékoli snahy o dosažení kompromisu za účelem nalezení řešení problémů pocítovaných některými národními delegacemi⁹⁵.

Vedle případů, kdy volnost uvážení Komise byla předmětem sporu, který - obvykle ve prospěch Komise - řešil ESD, vyplývala volnost uvážení Komise při výkonu prováděcích pravomocí mnohdy nesporně ze zmocňujícího ustanovení základního aktu. Příkladem je nařízení o

⁹¹ Tamt., bod 30.

⁹² Bradley K. (2006), cit. d., s. 417 an.

⁹³ Věc C-244/95, Moskof AE, ECR 6441.

⁹⁴ Tamt., bod 38.

⁹⁵ Tamt., bod 40.

Evropském nástroji sousedství a partnerství (ENPI), který Komise navrhla v roce 2004⁹⁶ a který byl schválen v roce 2006⁹⁷. Nařízení ENPI zavádělo nový režim koordinace programů finanční pomoci zemím východní Evropy, jižního Kavkazu a severní Afriky ve výši 11 miliard eur, přičemž před svým přijetím vyvolalo kontroverze mezi zástupci členských států v Radě.

Hlavním jablkem sváru byla výše alokace finanční pomoci pro severní Afriku, o jejíž zachování usilovali středomořští členové EU v čele s Francií. Nařízení ENPI bylo nakonec Radou a EP přijato v podobě, která byla jen mírným ústupkem vůči francouzskému postoji. Nařízení však bylo doplněno o přílohu v podobě deklarace stanovící, že Komise při rozhodování o alokaci finanční pomoci přihlédne k historickým alokacím. Jakkoli tato deklarace nebyla právně závazná, byla Francií využita k vyvinutí tlaku na Komisi při rozhodování o finančních alokacích.

Pokud tedy jde o rozsah přenesení pravomoci, byl obsah nařízení ENPI velmi blízký preferencím Komise, neboť jí svěřoval značnou volnost uvážení. Ze 106 hlavních ustanovení nařízení jich 22 svěřovalo Komisi prováděcí pravomoc s různou mírou volnosti uvážení. Naproti tomu pouze 2 ustanovení svěřovala prováděcí pravomoc členským státům.

Vysvětlení toho, proč nařízení ENPI svěřovalo rozsáhlé prováděcí pravomoci Komisi a naopak velmi omezené prováděcí pravomoci členským státům, nabízí tři obecné teoretické přístupy. Teorie transakčních nákladů nabízí jako vysvětlení složitost právní úpravy, která

⁹⁶ Commission of the European Communities, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down General Provisions Establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, Brusel, 29. září 2004.

⁹⁷ Regulation (EC) 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, Official Journal L 310.

vede zákonodárce k tomu, že svěřují značnou volnost uvážení Komisi jako specializovanému prováděcímu orgánu. Podle teorie závazku je svěření rozsáhlé volnosti uvážení Komisi výsledkem krize akceschopnosti a důvěry, v níž vyústil silný konflikt v Radě. Konečně teorie budování konsensu se snaží hledat důvody, proč konfliktní situace v Radě nebyla vyřešena svěřením větších prováděcích pravomocí členským státům⁹⁸.

4 Institucionální rozměr komitologie

Důležitou rovinou zkoumání komitologie je její zasazení do institucionálního kontextu EU. Vzhledem k tomu, že do komitologie jsou v různé podobě zapojeny všechny hlavní instituce EU, ovlivňuje komitologie vztahy mezi nimi a vice versa, rozdílná forma a intenzita zapojení těchto institucí významným způsobem dopadá na fungování komitologie a její charakteristické rysy.

Analýza role Komise a EP v komitologii je vhodným odrazovým můstkem ke zkoumání komitologie z hlediska její transparentnosti a demokratické legitimacy, což jsou jedny z otázek stojících v popředí mého zájmu v této práci. Vysokou úroveň transparentnosti a demokratické legitimacy je totiž nutno považovat za oprávněné nároky kladené na každý rozhodovací proces v EU komitologii nevyjímaje. Právě od míry transparentnosti a demokratické legitimacy se následně odvíjí důvěra členských států i zainteresovaných jednotlivců v komitologii, která bez této důvěry může být jen stěží udržitelnou a životaschopnou součástí rozhodovacího procesu.

⁹⁸ Thomson R., Torenvlied R., Information, Commitment and Consensus: A Comparison of Three Perspectives on Delegation in the European Union, *British Journal of Political Studies*, 9/2010.

4.1 Komitologie a role Komise

Komise zastává v institucionální struktuře EU řadu funkcí, které mají mimo jiné podobu navrhování legislativních aktů a provádění společných politik EU. V tomto smyslu je tedy současně legislativním i exekutivním orgánem. Vedle toho dohlíží na dodržování základních smluv a od nich odvozenou legislativu ze strany členských států, což z ní činí strážce práva EU, a vyjednává jménem EU na řadě mezinárodních fór, a v této pozici je tedy zástupcem EU navenek.

Všechny jednotlivé funkce lze přitom systematizovat a podřadit pod jednu ze dvou hlavních rolí – politickou či promotérskou spočívající v doporučování a vybízení k novým politickým a legislativním iniciativám a roli úřednickou či prováděcí spočívající v provádění již existujících politik a programů včetně zprostředkování při sporech členských států. Ve zkratce řečeno lze první roli označit jako politické vůdcovství, druhou roli potom jako servis pro členské státy⁹⁹.

Lze mít za to, že ve vztahu ke komitologii naplňuje Komise obě zmíněné role. Tím, že komitologickým výborům poskytuje administrativní zázemí a zastává rovněž předsednickou funkci ve všech výborech, jedná jako zprostředkovatel mezi zástupci členských států. Komise však zároveň plní ve výborech i roli politického vůdcovství vyplývající z využívání přenesených pravomocí k utváření legislativy EU podle svých preferencí¹⁰⁰.

Uvedené úvahy lze podrobit zkoumání z hlediska několika relevantních faktorů. Prvním z nich jsou výsledky hlasování. Komitologické výbory totiž přijímají rozhodnutí hlasováním, jehož výsledky ukazují, že jen

⁹⁹ Brandsma G. J., Blom-Hansen J., *The EU Comitology System: What Role for the Commission?*, Pisa, 2007, s. 496.

zřídka vede k odmítnutí návrhu Komise. Takový výsledek však může být jak projevem souhlasu členských států s návrhem Komise, tak i projevem neschopnosti členských států účinně se sjednotit proti nátlakově jednající Komisi, nebo do třetice projevem vyjednání změny podoby prováděcího aktu mezi členskými státy, která je následně přijata Komisí. Výsledky hlasování tedy nutně neodráží skutečný průběh projednávání na schůzích výborů, a nemohou tedy automaticky sloužit jako důkaz úspěšného postupu Komise.

Za další důkaz bývají považovány zápisy ze schůzí výborů. Komise je povinna předkládat tyto zápisy EP a zveřejňovat je online. Tyto zápisy však bývají krátké a neobsahují mnoho informací, často jen zmiňují, že o určitém tématu proběhla diskuse a někdy uvádí i postoj Komise. Většinou však neobsahují informaci o průběhu jednání a o roli Komise v něm¹⁰¹.

Dalším faktorem jsou jednací řády. Každý výbor by si totiž měl přijmout svůj vlastní jednací řád, který by měl specifikovat odlišnou roli a postavení Komise v závislosti na typu komitologického výboru. V praxi však bývají jednací řády výborů velmi podobné, ne-li totožné. Užívají stejnou šablonu vypracovanou Radou, která se omezuje na konstatování, že Komise předsedá výboru, předkládá návrhy opatření a je odpovědná za poskytnutí administrativního zázemí výboru.

Je tedy zřejmé, že Komise má k dispozici dostatek nástrojů, aby hrála ve výborech aktivní roli, ať už tu zprostředkovatelskou nebo roli obhájce konkrétní politiky. Role Komise navíc může být proměnlivá v závislosti na typu výboru. Je možno identifikovat

¹⁰¹ Brandsma G. J., Accountability deficits in European 'Comitology' decision-making, European Integration Online Papers, 11/2007, s. 4.

několik faktorů, které určují, do jaké míry Komise naplňuje výše uvedené role.

Prvním faktorem je povaha komitologických pravidel, které nepochybně ovlivňují volnost uvážení Komise. To je také důvod, proč se Komise, Rada a EP dlouhodobě sváří o zavádění komitologických postupů. Typ komitologického postupu má rozhodně vliv na roli Komise coby obhájce konkrétní politiky, naproti tomu výrazněji nedopadá na její zprostředkovatelskou roli.

Důležitý význam má i to, jaké generální ředitelství Komise (GŘ) je do komitologického postupu zapojeno, protože jednotlivé GŘ disponují rozdílnými institucionálními předpoklady pro řízení komitologických výborů. Jednotlivé GŘ se od sebe liší zaprvé formálním uvážením měřeným na základě procesních omezení exekutivních pravomocí. Toto srovnání ukazuje, že hospodářská soutěž a zemědělství jsou charakterizovány vysokou volností uvážení Komise, na rozdíl od životního prostředí a daní¹⁰².

Další oblastí, v níž se jednotlivá GŘ liší, je míra prestiže a reputace. Za nejmocnější GŘ jsou považovány hospodářská soutěž a zemědělství, za nejslabší naopak vzdělání¹⁰³. Jako další rozlišovací kritérium je možno vzít organizační kulturu, v jejímž rámci lze určité GŘ považovat za mocné a autonomní s vysokou mírou odhodlání šířit hodnoty daného GŘ a prosazovat důslednou a přísnou legislativu v dané oblasti a jiné zase naopak za slabší, podléhající vnějším vlivům a charakterizované přílišnou

¹⁰² Franchino F., *Delegating Powers in the European Community*, British Journal of Political Science, 34/2004, s. 269.

¹⁰³ Hooghe, L., *The European Commission and the Integration of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, s. 158.

opatrností při formulování politiky spadající do jejich působnosti¹⁰⁴.

Tyto rozdíly mezi jednotlivými GŘ se odráží v tom, jakou roli hrají úředníci Komise předsedající jednotlivým komitologickým výborům. Ukazuje se, že úředníci předsedající výborům ve sféře silných pravomocí EU mají tendenci působit jako regulativní autorita se supranacionálním přístupem, zatímco úředníci předsedající výborům ve sféře slabých pravomocí EU se vyznačují spíše snahou o zprostředkování mezi národními vládami¹⁰⁵. Zhodnocení, zda a jak je chování Komise v komitologických výborech ovlivněno tím, do jakého GŘ daná materie spadá, jistě ztěžuje množství reorganizací, které v rámci Komise probíhají, i množství legislativních změn, k nimž dochází. Lze mít nicméně za to, že přebírání role obhájce konkrétní politiky ze strany Komise je přímo úměrné hloubce a intenzitě integrace v dané oblasti.

Dalším zkoumaným faktorem je povaha případů, kterými se výbory zabývají. Mnoho z nich je vysoce technické povahy, jako je například interoperabilita transevropských vysokorychlostních železnic spadající pod GŘ Doprava, ochrana vod proti znečištění spadající pod GŘ Životní prostředí nebo odstranění technických překážek v obchodu se zemědělskými a lesními traktory spadající pod GŘ Podnikání.

Komitologie i zapojení Komise do ní bývá kritizováno jako jakési technokratické podsvětí postrádající demokratickou legitimitu. Ve srovnání s administrativami členských států je však Komise malou nadnárodní administrativní jednotkou tvořenou převážně obecnými administrátory, právníky, ekonomy, zkrátka úředníky se

¹⁰⁴ Cini M., *Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment*; in: Neill N. (ed.), *At the Heart of the Union*, London, 1997.

¹⁰⁵ Hooghe L., cit. d., s. 175.

společenskovedním vzděláním, a tak mnohá technokratická témata nejsou delegována na Komisi, ale ponechávána v rukou národních administrativ¹⁰⁶. Pokud o takových případech rozhoduje Komise, bývá závislou na odbornících z členských států, kteří mohou vystupovat a jednat jako strážci národních zájmů nebo jako apolitičtí experti¹⁰⁷.

V důsledku toho lze mít za to, že technická složitost mnoha přenesených pravomocí podstatně ztěžuje Komisi případnou snahu hrát v komitologických výborech aktivistickou roli.

Právní akty, k nimž se vyjadřují komitologické výbory, mohou mít také významné distributivní účinky pro členské státy. Tak je tomu v případech, kdy se výbor zabývá tématem, které má podstatně větší význam pro některé členské státy než pro jiné. Regulace v oblasti obchodu kupříkladu může znamenat vyšší náklady nebo naopak přínosy pro jednotlivé členské státy v závislosti na jejich struktuře průmyslu.

Případné distributivní účinky potom ovlivňují způsob, kterým výbory pracují, a vedou k tomu, že jednání výborů je charakterizováno spíše mezivládním výměnným obchodováním než konceptem deliberativního supranacionalismu¹⁰⁸. Ovlivněn je i postup a jednání Komise ve výborech a od toho se odvíjející její snaha o nalézání většinově přijatelných řešení. Lze proto učinit závěr, že v tomto typu výborů Komise do značné míry přebírá roli zprostředkovatele.

Jestliže vyjdeme z předpokladu, že účelem komitologie je umožnit Radě kontrolovat Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, hraje zásadní roli skutečnost, že podle LS Rada sdílí mechanismy kontroly u aktů

¹⁰⁶ Franchino F. (2007), cit. d., s. 275.

¹⁰⁷ Van Schendelen R., The In-Sourced Experts, Journal of Legislative Studies, 8/2006, s. 31.

¹⁰⁸ Brandsma G. J., Blom-Hansen J. (2007), cit. d.

v přenesené pravomoci a prováděcích aktů s EP. Reálné možnosti kontroly se přitom odvíjejí od odborného zázemí, kterým Rada i EP disponují¹⁰⁹. Je otázka, zda je systematické uplatňování přenesení pravomoci vůbec žádoucím jevem.

Prvním argumentem ve prospěch přenesení pravomoci je nadměrné zatížení legislativních orgánů¹¹⁰, které je zvláště patrné v souvislosti s nárůstem agendy vyplývajícím z nových oblastí společných politik a posledních rozšíření EU. Jako východisko se nabízí řešení problematických a citlivých témat přenesením pravomoci namísto klasické legislativní cesty. Míra platnosti argumentu nadměrného zatížení legislativních orgánů se odvíjí od třech faktorů: množství rozhodnutí přijímaných prostřednictvím přenesení pravomoci a ne legislativně, doba trvání rozhodování o volbě toho či onoho komitologického postupu a časová náročnost kontroly přenesených pravomocí.

Pokud se týče prvního faktoru, aktéři jsou ochotni přenést své pravomoci pouze v případě, že mohou kontrolovat jejich výkon, což zvláště platí u politicky citlivých témat. Vytvoření kategorie aktů v přenesené pravomoci tak bylo podle části doktríny zamýšleno jako pobídka legislativním orgánům, aby předávaly větší část svých pravomocí jednoduchým rozhodovacím postupem doprovázeným přímým kontrolním mechanismem bez použití složité struktury komitologických výborů¹¹¹.

Alternativa k aktům v přenesené pravomoci v podobě prováděcích aktů skýtá zákonodárci omezenější možnost

¹⁰⁹ Dehousse R., 'Comitology: Who Watches the Watchmen?', *Journal of European Public Policy*, 5/2003 s. 802.

¹¹⁰ Häge F. M., Kaeding M., *Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures*, *Journal of European Integration*, 3/2007, s. 348.

¹¹¹ Lenaerts K., Desomer M., *Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of the Union's Instruments and Procedures*, *European Law Journal*, 11/2005, s. 754.

dohledu. Teoreticky vzato by potřeba dohledu neměla tolik vyvstávat, protože prováděcí akty by se měly týkat nesporných témat ryze technické povahy, a tedy nevyžadují politická posuzování a rozhodnutí.

Druhým faktorem je doba, kterou si vyžádá volba té či oné metody a rozhodnutí o jejím následném použití. V případě, že se předpokládá přijetí nelegislativních aktů, má podle SFEU základní akt stanovit, zda se použije metoda aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů. Je pravděpodobné, že zejména v prvních letech po přijetí LS bude mezi zainteresovanými aktéry docházet ke sporům ohledně metody přenesení pravomoci, které má být použito, přičemž důležitou roli jistě bude hrát politická citlivost dané materie a to, jaká míra kontroly je v daném případě žádoucí a potřebná.

Minimálně v případech začleňování aktů v přenesené pravomoci do legislativních aktů lze s ohledem na silnější postavení EP očekávat, že dojde ke zrychlení legislativního procesu. EP by totiž mohla upustit od praxe blokování schvalování rozpočtu a komplikování schvalování legislativních aktů, kterou uplatňoval, aby dosáhl srovnatelného postavení s Radou¹¹².

Třetí faktor vstupuje do hry v okamžiku završení legislativního procesu a souvisí s potřebou monitorování uplatňování prováděcích pravomocí. V případě prováděcích aktů by neměla být časová náročnost monitorovacího procesu vysoká, zejména pokud v komitologii využíván častěji poradní postup. Jinak je tomu u aktů v přenesené pravomoci, do jejichž ex post monitorování jsou legislativní orgány přímo zapojeny. Ty budou navíc patrně nuceny investovat do vytvoření monitorovací

¹¹² Jacobs F. B., Development of the European Parliament's Powers: An Incomplete Agenda?, European Union Studies Association, 8th Biennial Conference, 2003.

infrastruktury, která bude schopna akty v přenesené pravomoci účinně monitorovat a kontrolovat.

Vyskytující se názory, že by tyto obtíže s monitorovacím procesem neměly vést k prodlužování doby provádění legislativních aktů, se opírají především o argument, že i analogický regulativní postup s kontrolou stanoví časové lhůty pro přezkum prováděcích aktů, takže by neměl být problém obdobné lhůty uplatňovat i u aktů v přenesené pravomoci¹¹³. Lze předpokládat, že zatímco v takovém případě dojde k omezení zatížení legislativních orgánů, odvrácenou stranou mince bude dopad na kvalitu dohledu.

Ve prospěch přenesení pravomoci hovoří institucionální argument vycházející z důsledného rozlišení legislativní a prováděcí pravomoci, které může být založeno jednak na tom, kdo právní akt přijímá, jednak na tom, jaký postup vede k jeho přijetí¹¹⁴. Pokud totiž zakládací smlouva svěřuje pravomoc přímo Komisi, právní akty přijaté na těchto právních základech výlučně Komisi musí mít nelegislativní povahu. Důvodem je zásada, že pouze Rada a EP mohou přijímat legislativní akty.

V praxi se však stává, že nelegislativní akty podle názvu jsou po obsahové stránce legislativními akty. Z toho bývá vyvozováno, že zákonodárce by měl být oprávněn kontrolovat i právní akty, které se pouze tváří jako nelegislativní akty¹¹⁵. Krom toho lze mít za to, že kontrola aktů v přenesené pravomoci v konečném důsledku přispívá k institucionální rovnováze s tím, přičemž tento argument platí zejména v kontextu změn přijatých LS.

Konečně lze na podporu přenesení pravomoci uvést, že Komise disponuje lepší schopností provádět legislativu

¹¹³ Bradley K. (2008), cit. d., s. 823.

¹¹⁴ Liisberg J. B., The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts - Oranges into apples?, Jean Monnet Working Paper, 1/2006, s. 10.

¹¹⁵ Lenaerts K., Desomer M. (2003), cit. d., s. 755.

než zákonodárné orgány. Zatímco by z toho měl logicky vyplývat pozitivní vliv na efektivitu rozhodovacího procesu, podle některých názorů se od častějšího přenášení pravomoci nedá očekávat zrychlení rozhodovacího procesu¹¹⁶. Zlepšení efektivity rozhodovacího procesu je totiž podle tohoto názoru podmíněno nejenom častějším využíváním přenesení pravomoci, ale také tím, že Komise bude při výkonu prováděcích pravomocí nezávislejší a nebude přitom omezena komitologickými výbory.

4.2 Komitologie a role EP: aréna meziinstitucionálního konfliktu

Vznik a vývoj komitologie rozhodně není výsledkem shody všech hlavních institucí EU, ale naopak je lemován více či méně ostrým nesouhlasem ze strany EP. Ten byl vůči komitologii již od počátku skeptický a kritický. V návaznosti na vznik prvních komitologických výborů v 60. letech přijal rezoluci, v níž uznal přidanou hodnotu těchto výborů pro exekutivní rozhodovací proces a současně vyjádřil obavy týkající se nedostatku transparentnosti těchto výborů a nemožnosti vykonávání demokratického dohledu nad nimi¹¹⁷.

V této souvislosti stojí za zmínku rezoluce EP z roku 1990 připomínající vnitřní doporučení systematicky se stavět v prvním čtení proti všem ustanovením základního aktu obsahujícím regulativní postup¹¹⁸. Na tyto námitky však nebyl brán ohled, dokud EP neuplatnil svou pravomoc veta ve vztahu k rozpočtu a neodmítl schválit část prostředků zamýšlených na financování schůzí

¹¹⁶ Best E., cit. d.

¹¹⁷ Résolution relative aux procédures communautaires d'exécution du droit communautaire dérivé, OJ 1968 C 108/37.

¹¹⁸ Rezoluce Evropského parlamentu č. A3-310/90.

komitologických výborů počátkem 80. let a znovu ještě v 90. letech. Díky tomuto poměrně nekonvenčnímu, ale účinnému použití rozpočtových pravomocí získal EP v následujících letech na základě několika meziinstitucionálních dohod dlouho požadovaný přístup k informacím¹¹⁹.

Meziinstitucionální konflikt nabral na obrátkách po přijetí Maastrichtské smlouvy, která zavedením procedury spolurozhodování postavila v legislativním procesu EP na roveň Radě, ale proces přijímání prováděcích aktů zůstal nezměněn. Urputná snaha EP dosáhnout rovného postavení s Radou i v oblasti prováděcích aktů mohla být poháněna obavou, že právní úprava přijatá společně s Radou v rámci procedury spolurozhodování může být následně podstatně změněna tiše a potají cestou komitologie.

Minimálně ve dvou případech se EP rozhodně postavil snaze Rady utužit komitologický postup tak, aby poskytoval členským státům co nejúčinnější možnost kontroly Komise, a vetoval základní akt. Důvodem byla právě obava, že by členské státy získaly značný prostor pro uvážení umožňující jim exekutivní cestou provést podstatné změny toho, na čem by se předtím shodla Rada s EP v legislativním procesu. Dočasné utlumení dynamiky meziinstitucionálního konfliktu znamenalo přijetí komitologického rozhodnutí v roce 1999 a v návaznosti na ně uzavření meziinstitucionální dohody mezi EP a Komisí.

S druhým komitologickým rozhodnutím přijatým v roce 1999 se „podzemní“ působení komitologických výborů stalo transparentnějším a bylo podrobeno jistému dohledu na právně závazném základě¹²⁰. EP tak v oblastech podléhajících proceduře spolurozhodování získal právo na

¹¹⁹ Bradley K., *The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?*, *European Law Journal*, 3/1997, s. 230.

¹²⁰ Meziinstitucionální dohoda mezi EP a Komisí o postupech pro provedení rozhodnutí Rady 1999/468/ES stanovící postupy pro výkon prováděcích pravomocí přenesených na Komisi, OJ 2000 L 256/19.

všechny dokumenty týkající se schůzí komitologických výborů ve stejný okamžik jako zástupci členských států a vedle toho byla Komisi uložena povinnost vytvořit veřejný registr obsahující odkazy na všechny dokumenty zasílané EP.

Navzdory těmto změnám zůstával EP v systému provádění právních aktů nadále v nerovném postavení s Radou, a proto na komitologii dlouhodobě pohlíží jako na jakéhosi trojského koně, prostřednictvím něhož jsou do prováděcích aktů EU vnášeny partikulární národní zájmy. Komitologie je tak v jeho očích umnou strategií Rady s cílem obejít EP při přijímání prováděcích aktů.

Za kritickým postojem EP ke komitologii se také může skrývat obava, že omezením rozhodovacích pravomocí Komise komitologickými postupy může dojít k podkopání odpovědnostního vztahu Komise k EP. Proto EP ve snaze dosáhnout prosazení svých požadavků v komitologii neváhal sáhnout k poměrně krajním nástrojům jako např. rozpočtovým pravomocím, když v letech 1995 a 1998 využitím svých rozpočtových pravomocí zablokoval 90% rozpočtu komitologických výborů, nebo k žalobě na neplatnost proti komitologickému rozhodnutí z roku 1987.

Další kroky EP směřující ke zvýšení vlivu EP na komitologické postupy zahrnovaly vnitřní organizační reformu EP tak, aby výbory EP mohly vykonávat účinnější monitoring a dohled nad komitologickými postupy, vetování legislativních aktů z důvodu v nich obsažených nevyhovujících komitologických postupů a uzavírání meziinstitucionálních dohod, které díky své právně nezávazné povaze umožňovaly jít za rámec toho, na co by měl EP nárok na základě práva Společenství. Zejména šlo o zvýšení informovanosti EP ve vztahu k dění v komitologii a o možnost poslanců EP navštěvovat za určitých okolností jednání komitologických výborů.

V největší míře však ke zvýšení vlivu EP na komitologické postupy přispěla komitologickým rozhodnutím z roku 1999 nově získaná pravomoc v podobě práva dohledu umožňující EP projevit cestou formálního usnesení, že Komise by podle jeho názoru překročila jí svěřené pravomoci, pokud by přistoupila k přijetí prováděcího aktu¹²¹. Toto právo dohledu bylo nicméně omezeno na prováděcí opatření navazující na legislativní akt přijatý procedurou spolurozhodování a Komisi zavazovalo pouze k přezkoumání návrhu prováděcího aktu před tím, než jej oficiálně přijme. Vzhledem k tomu, že nesouhlasné usnesení EP muselo být Komisí pouze zohledněno, mohl rozhodovací proces vyústit v přijetí prováděcího aktu, aniž by do něj byly zapracovány připomínky a námitky EP.

Souběžně získal EP komitologickým rozhodnutím 1999 další právo námitky *ultra vires* omezené ovšem na regulativní postup. Konkrétně se jednalo o možnost EP informovat Radu, pokud by měl za to, že Komise překročila své prováděcí pravomoci, a to v okamžiku postoupení návrhu prováděcího aktu Radě. K postoupení návrhu prováděcího aktu Radě docházelo tehdy, jestliže návrh nezískal většinovou podporu v komitologickém výboru.

Při analýze použití práva dohledu v praxi se ukazuje, že v období mezi komitologickým rozhodnutím 1999 a 2006 EP využil svou novou pravomoc pouze v pěti případech z více než deseti tisíc přijatých prováděcích aktů.

Prvním případem bylo rozhodnutí Komise o bezpečných přístavech¹²² založené na směrnici EU o ochraně osobních údajů¹²³. Rozhodnutí Komise přijaté řídicím postupem stanovilo určité zásady, které musely americké organizace

¹²¹ Čl. 8 komitologického rozhodnutí 1999.

¹²² Rozhodnutí Komise 520/2000/ES, OJ 2000 L 245/7.

¹²³ Směrnice 96/45/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, Úř. věst. L 281, s. 31–50.

dodržet, pokud chtěly z EU získat osobní údaje. EP v rámci řídicího postupu zpochybnil úroveň ochrany osobních dat zaručené v USA, a to i v případě, že by uvedené zásady byly americkými organizacemi provedeny. Komise nakonec rozhodnutí navzdory námitkám EP bez dalšího přijala. O rok později Komise vložila do rozhodnutí nový bod odůvodnění, ve kterém uvedla, že přezkoumala rozhodnutí na základě námitek EP a setrvala na svém postoji s tím, že EP neprokázal, že by Komise při přijetí rozhodnutí překročila své pravomoci¹²⁴.

Druhým případem byla směrnice Rady o uvádění na trh a prodeji kosmetických prostředků¹²⁵ stanovící zákaz uvádění na trh kosmetických prostředků zahrnujících látky testované na zvířatech, ale současně zmocňující Komisi odložit datum jejího provedení v členských státech. Na základě tohoto ustanovení Komise odložila dvakrát datum zákazu stanoveného v základním aktu, podruhé na 30. červen 2002¹²⁶. Při pokusu Komise o třetí odložení EP ve svém usnesení uvedl, že druhým odložením zákazu Komise vyčerpala svěřené prováděcí pravomoci, a proto ji vyzval ke stažení návrhu prováděcího rozhodnutí na třetí odložení zákazu a členské státy vyzval, aby pro něj v regulativním výboru nehlasovaly¹²⁷. Vzhledem k tomu, že směrnice byla původně přijata procedurou konzultace, mohl EP založit své usnesení pouze na čl. 81 svého jednacího řádu, což znamenalo, že Komise neměla povinnost jakkoliv na ně reagovat, ani svůj návrh přezkoumat, dokonce ani zaslat EP formální odpověď. Přesto bylo podstata usnesení

¹²⁴ Corrigendum, OJ L 115/14 (2000/520/ES).

¹²⁵ Směrnice 76/768/EHS o sbližování právních předpisů členských států týkajících se kosmetických prostředků, OJ L 151.

¹²⁶ Směrnice Komise 2000/41/ES, kterou se odkládá termín, po němž budou zakázány zkoušky na zvířatech pro přísady nebo pro kombinace přísad kosmetických prostředků, Úř. věst. L 145, s. 25–26.

¹²⁷ P5_TA(2002)0435, OJ 2003 C 273E/126.

EP vzata v potaz a Komise od přijetí prováděcího opatření upustila.

Třetí případ představovalo rozhodnutí Komise o jmenné evidenci cestujících¹²⁸, založené na směrnici o ochraně osobních údajů a přijaté v květnu 2004 v reakci na jednostranné rozhodnutí USA o bezpečnosti letecké přepravy inspirované útoky z 11. září 2001. I když byla právní úprava USA potenciálně v rozporu s právem Společenství i členských států, dala Komise přenosu souborů ze jmenné evidence cestujících nakonec zelenou. EP ve svém usnesení založeném na čl. 8 komitologického rozhodnutí tvrdil, že jednání Komise postrádalo právní základ, když umožnila využití obchodních dat ze jmenné evidence cestujících pro veřejné účely, a zároveň konstatoval, že úroveň ochrany osobních údajů v USA je nedostatečná. Rozhodnutí Komise však vstoupilo v platnost navzdory této námitce EP, a tak se EP rozhodl předložit věc k ESD prostřednictvím žaloby na neplatnost¹²⁹.

Další případ, který přiměl EP k reakci, se týkal nařízení EP a Rady o výživě zvířat¹³⁰, kterým byla Komise zmocněna změnit nebo doplnit přílohy za účelem zavedení přechodných opatření. Na tomto základě Komise v rámci regulativního postupu předložila návrh prováděcího aktu umožňující krmení přežvýkavců rybím masem, a to po konzultaci příslušného výboru, který vydal několik stanovisek potvrzujících absenci rizik při použití některých látek obsažených v krmivu včetně zvířecích proteinů. EP ve svém usnesení vznesl důraznou námitku proti krmení přežvýkavců zvířecími proteiny a požadoval

¹²⁸ Rozhodnutí Komise o odpovídající ochraně osobních dat obsažených ve jmenné evidenci cestujících letecké dopravy předávaných americkému Úřadu pro cla a na ochranu hranic, C (2004) 1914.

¹²⁹ Věc C-318/04, EP vs. Rada, Úřední věstník C 178, s. 1-2.

¹³⁰ Nařízení EP a Rady 999/2001 o stanovení pravidel pro prevenci, tlumení a eradikaci některých přenosných spongiformních encefalopatií, Úř. věst. L 147, s. 1-40.

další vědecké analýzy¹³¹. Přitom neobviňoval Komisi z překročení přenesených pravomocí, a neodkazoval tedy na čl. 8 komitologického rozhodnutí, ale pouze na čl. 81 svého jednacího řádu. Přesto, že toto usnesení mělo právně nezávaznou povahu, Komise nakonec svůj návrh prováděcího aktu přehodnotila a pozměněný jej znovu předložila komitologickému výboru, který k němu zaujal kladné stanovisko.

Poslední případ se týkal směrnice Rady a EP 2002/95/ES, podle níž musely členské státy zajistit, aby od 1. července 2006 nové elektrické a elektronické přístroje uváděné na trh neobsahovaly nebezpečné látky vyjmenované ve směrnici, ledaže by byly vyňaty v připojené příloze. Komise následně regulativním postupem předložila návrh prováděcího opatření za účelem aktualizace uvedené přílohy směrnice s ohledem na technický pokrok. EP však v průběhu tohoto postupu v rozporu s čl. 7 komitologického rozhodnutí neobdržel žádný dokument.

Komise proto musela předložit nový návrh prováděcího aktu regulativnímu výboru, který byl prakticky totožný s tím, který již dříve předložila. EP poté přijal usnesení, v němž tvrdil, že Komise při přidání nových výjimek a modifikaci těch stávajících v příloze nejednala v souladu s kritérii stanovenými v základní směrnici¹³². Vedle toho EP namítal netransparentnost a překročení ustanovení základního aktu s ohledem na odlišné posouzení nákladů, které nebyly předvídaný v základním aktu. Komise se v reakci znovu obrátila na regulativní výbor, provedla nové hodnocení dopadu a poté prováděcí opatření přijala.

¹³¹ Usnesení EP k návrhu nařízení Komise, kterým se mění příloha IV nařízení EP a Rady 999/2001, B6-0000/2004.

¹³² Usnesení EP k návrhu rozhodnutí Komise, kterým se pro účely přizpůsobení se technickému pokroku mění příloha směrnice EP a Rady 2002/95/ES o omezení užívání určitých nebezpečných látek v elektrických a elektronických přístrojích, B6-0218/2005.

Pokusím se na tomto místě zhodnotit uplatňování práva dohledu EP z hlediska demokratické legitimacy. Parlamentní dohled obvykle znamená politickou kontrolu, ale čl. 8 komitologického rozhodnutí zakládá právní kontrolu. Jeho smyslem bylo upozornit Komisi na možnost toho, že přijetím určitého prováděcího aktu může překročit své pravomoci. EP nicméně povahu tohoto ustanovení vnímal jako politickou a používal je jako prostředek k vyjadřování politických postojů.

Na pozadí této úvahy se pokusím ukázat způsob, jakým EP posuzoval politickou vhodnost postupů Komise nad rámec striktní právní kontroly výkonu prováděcích pravomocí. V tomto kontextu nabývají na důležitosti zejména povaha a působnost prováděcích opatření.

Je možno konstatovat, že ve všech pěti uvedených případech se povaha i působnost prováděcích opatření přímo dotýkaly práv občanů, zejména v případech bezpečných přístavů a jmenné evidence cestujících. EP byl tedy v těchto dvou případech oprávněn vykonávat parlamentní kontrolu, i když právně vzato jednal nad rámec pravomocí dohledu. Obě prováděcí opatření byla kvazilegislativní povahy nebo alespoň měla silný legislativní účinek. V případě jmenné evidence cestujících byl EP jako orgán zastupující občany EU plně oprávněn upozornit na to, že upravení této materie prováděcím opatřením nemůže zajistit odpovídající úroveň ochrany práv občanů. EP tedy zpochybnil Komisi nalezenou politickou rovnováhu mezi právem občanů na soukromí a potřebou výměny osobních dat za účelem boje proti terorismu.

V ostatních případech se povaha a působnost prováděcích opatření týkaly zejména úrovně ochrany spotřebitele. EP považoval za nutné zasáhnout, i když si byl vědom, že Komise formálně nepřekročila své prováděcí

pravomoci, ale současně měl s ohledem na provedené vědecké studie a na praktickou dostupnost nových technologií pochybnosti o záměrech Komise.

Je tedy možné učinit závěr, že parlamentní kontrolu ultra vires nebylo možno uplatňovat efektivně, neboť byla v rozporu s politickou povahou EP. Všechny případy, u nichž EP v období 1999-2005 přijal usnesení, se týkaly citlivých oblastí ochrany spotřebitele, základních práv, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, které jsou samy o sobě považovány co do své povahy za politické a u nichž právní úprava pouhých technických detailů často mívá širší politické dopady. Tím, že se EP vyslovoval k obsahové stránce a šel nad rámec formálních mezí práva dohledu, důsledně naplnil svou roli demokratického orgánu zastupujícího občany EU.

Na základě výše uvedené empirické analýzy je možno dospět k několika závěrům týkajícím se zapojení EP do komitologie v letech 1999-2005. Skutečnost, že v tomto prvním období existence nového systému bylo přijato pouze pět usnesení EP, svědčí o tom, že systém prováděcích aktů na evropské úrovni fungoval poměrně hladce. Je zjevné, že EP byl v uvedeném období přetížen informacemi o prováděcích opatřeních nevyžadujících zásah EP, jakkoli však není možné říct, že všechny prováděcí akty, k nimž EP nepřijal usnesení, byly nutně ryze technické povahy. S ohledem na uvedené informační přetížení a nedostatek filtračních mechanismů byl EP sotva schopen zachytit všechny citlivé a kontroverzní případy prováděcích aktů. Je v této souvislosti poněkud překvapivé, že obě dvě usnesení EP, která byla Komisí zohledněna, byla založena nikoli na komitologickém rozhodnutí, ale na čl. 81 jednacího řádu EP, tedy na jeho vnitřním organizačním předpise.

Je možno konstatovat, že právo dohledu přispělo k větší formalizaci a v důsledku toho i transparentnosti a efektivitě komitologického postupu. Obecněji vzato všechna usnesení EP vyvolala zájem veřejnosti a přiměla Komisi k předložení informací o údajích a důvodech, které ji vedly k přijetí určitého prováděcího aktu, a tím samotnému EP umožnila vykonávat demokratickou kontrolu prováděcích aktů.

Zdá se, že právo dohledu EP má výrazně odlišné důsledky v každém ze tří komitologických postupů. Zásaditosti rozhodované řídicím postupem jsou obvykle ty, které mají dopady na rozpočet nebo jsou technicko-administrativní povahy a poskytují Komisi menší prostor pro uvážení. Z tohoto důvodu se těší menšímu zájmu ze strany EP, pokud jde o uplatňování práva dohledu. Tři případy, do nichž EP zasáhl přijetím usnesení, spadaly do regulativního postupu a dva prováděcí akty založené na směrnici o ochraně osobních údajů byly přijaty řídicím postupem.

Hlavní problém prováděcích aktů v období 1999–2005 lze spatřovat v nedostatku systematického rozlišení mezi prováděcími akty s možným politickým účinkem a těmi čistě exekutivní povahy. Lze mít za to, že pro druhý zmíněný typ prováděcích aktů technické povahy by byla dostatečná soudní kontrola ex-post v podobě možnosti EP jako privilegovaného žalobce podat žalobu na neplatnost z jakéhokoli důvodu, tedy nejenom z důvodu ochrany svých pravomocí.

Je pravděpodobné, že meziinstitucionální konflikty a napětí nezmizí ani přijetím LS. Nový právní základ pro komitologii naopak může přispět ke vzniku nových konfliktních sfér, například pokud jde o oslabenou roli EP při případném jednání *ultra vires* ze strany Komise při přijímání prováděcího aktu.

4.3 Komitologie a dělba moci v EU

Výše uvedené meziinstitucionální konfliktní sféry úzce souvisí s demokratickým deficitem, který se stal evergreenem kritiky institucionálního uspořádání EU a bývá nejčastěji dáván do souvislosti s problémem transparentnosti a demokratické legitimacy¹³³, o kterých bude pojednáno níže. Za neméně závažný problém přispívající k přetrvávání demokratického deficitu institucionálního uspořádání EU včetně komitologie však lze považovat nedostatek jasné dělby moci mezi institucemi EU¹³⁴.

Hranice mezi aktéry zapojenými do legislativního a prováděcího procesu bývají mnohdy setřeny a široce uplatňované pravidlo kvalifikovaných většin na legislativní i prováděcí úrovni navíc znamená, že vícero aktérů může vetovat i banální prováděcí rozhodnutí technické povahy. Pro voliče se tak stává obtížné přiřadit určitý výsledek konkrétnímu aktérovi a rychlý postup v rozhodovacím procesu je narušován nutností vytvářet kvalifikované většiny v každém jeho stadiu. Vystává proto otázka, zda by EU neměla jasněji vymezit odpovědnost jednotlivých institucí a izolovat rozhodovací proces od vnějších vlivů a zásahů.

Podobně jako v legislativním procesu i v prováděcích postupech dochází k míšení rolí Komise a Rady, čímž se rozmazávají hranice odpovědnosti a celý systém zůstává poměrně vzdálen principům dělby moci. Klíčovou otázkou je v tomto směru míra vlivu komitologických výborů na

¹³³ Wallace H., Deepening and Widening: Problems of Legitimacy for the EC; in: European Identity and the Search for Legitimacy, London, 1993, s. 96.

¹³⁴ Schütze R., Sharpening the Separation of Powers through a Hierarchy of Norms? Reflections on the Draft Constitutional Treaty's Regime for Legislative and Executive Law-Making, European Institut of Public Administration, 2005, s. 12.

rozhodovací proces. Zatímco Komise i EP se tradičně staví proti komitologickým postupům, které poskytují výborům přímý vliv na politické rozhodování, Rada naopak tento předpoklad odmítala s tím, že podle úpravy komitologických postupů - které stanoví, že věc musí být postoupena Radě, pokud výbor nepodpořil návrh Komise - to byla výlučně Rada, kdo mohl přímo změnit nebo zamítnout návrh prováděcího aktu Komise.

K tomu je třeba uvést, že pouze ve 2% všech případů, v nichž se uplatňovaly komitologické postupy, docházelo k postoupení návrhu Komise Radě. Tento údaj tak spíše svědčí o podstatném vlivu komitologických výborů na rozhodnutí Komise. Navíc plných 35% prováděcích opatření přijatých od r. 1987 podléhalo některé z forem komitologického postupu¹³⁵.

Současné postavení Rady a EP v komitologii lze ve světle nového komitologického nařízení charakterizovat jako poměrně skromné a nevýrazné. Kromě práva na informace obě instituce disponují právem dohledu v komitologii spočívajícím v tom, že tam, kde se jedná o základní akt přijatý řádným legislativním postupem, může EP nebo Rada v kterýkoli okamžik sdělit Komisi, že přijetím prováděcího opatření překračuje své pravomoci. Za těchto okolností Komise návrh prováděcího aktu přezkoumá při zohlednění vyjádřených postojů a následně oba zákonodárce informuje o svém záměru zachovat, změnit nebo stáhnout návrh prováděcího aktu. Jinými slovy Komise není nijak nucena námitce zákonodárce vyhovět, a případný spor by tak mohla ukončit jedinež žaloba EP nebo Rady k ESD.

Podmíněnost práva dohledu základním aktem přijatým řádným legislativním postupem lze na jednu stranu

¹³⁵ Franchino F., Control of the Commission's Executive Functions. Uncertainty, Conflict and Decision Rules, European Union Politics, 1/2000, s. 63.

interpretovat jako zjevné omezení jeho působnosti, na druhou stranu si však lze představit fungování neformálního dohledu i ve výrazně odlišném právním kontextu. Zvláštní legislativní postup totiž Radě zajišťuje právo posledního slova často spojené s požadavkem jednomyslnosti, což jí umožňuje zachovat si plnou kontrolu a dohled nad legislativním i prováděcím procesem.

Pokud by svého dominantního postavení v legislativním procesu využila k tomu, že by si pro sebe svěřila prováděcí pravomoc, mohl by EP případně reagovat podáním žaloby na neplatnost, aniž by musel prokazovat specifický žalobní zájem. Pokud by Rada zvolila cestu klasické komitologie, ani v tomto případě by nic nebránilo EP i Radě případně podat žalobu na neplatnost prováděcího opatření Komise z různých důvodů včetně důvodu překročení prováděcí pravomoci, která jí byla svěřena.

Souhrnně vzato tedy smysl provedeného rozlišení mezi řádným legislativním postupem a zvláštními legislativními postupy přijímání základního aktu spočívá především v možnosti uplatnění jistého druhu měkké stížnosti Komisi, aby stáhla nebo změnila svůj návrh prováděcího opatření. Jedná se tak v první řadě o vyznačení mezí pravomocí obou zákonodárných orgánů při výkonu prováděcích pravomocí, a tedy o nastolení principu dělby moci v institucionálním uspořádání EU.

Právě komitologie dlouho představovala jednu z oblastí, pro kterou byla typická zásada institucionální rovnováhy, přičemž právě nové komitologické nařízení tento tradičnější princip práva EU nahrazuje modernějším principem dělby moci¹³⁶. Zatímco tradiční pojetí podpořené

¹³⁶ Roland S., Le triangle décisionnel communautaire a l'année de la théorie de la séparation des pouvoirs. Recherche sur la distribution

judikaturou Köster vycházelo z myšlenky zachování institucionální rovnováhy ve smyslu rovnocennosti moci mezi Radou a Komisí tak, aby jedna instituce nepřevažovala nad druhou, komitologické nařízení 2011 se od tohoto tradičního přístupu odchyluje ve smyslu jasného oddělení rolí Komise a Rady v systému prováděcích pravomocí.

Tento nový přístup je třeba zasadit do kontextu obecnější tendence důslednějšího oddělení legislativní a prováděcí pravomoci. V jejím rámci se má Rada soustředit na svou legislativní funkci, což ostatně vyplývá i z čl. 16 SEU, který mezi pravomocemi Rady uvádí legislativní, rozpočtovou, koordinační a vymezování politik, zatímco prováděcí pravomoc mezi nimi chybí. Toto ustanovení přesto zachovává určitou dvojakost Rady, když v jejích rukou zůstaly soustředěny legislativní a rozpočtová funkce, patrně z obavy, že jejich oddělení by vytvořilo nežádoucí dojem federalistického modelu uspořádání EU¹³⁷.

Záměrem postavit pevnou zeď mezi Radu a prováděcí pravomoci lze vysvětlit i novou úpravu aktů v přenesené pravomoci, podle níž může k přenesení pravomoci dojít pouze na Komisi. Toto pravidlo přitom platí i pro případy, kdy je základní akt přijímán zvláštním legislativním postupem, v němž Rada obvykle třímá v rukou privilegium konečného rozhodnutí. Ze stejných důvodů se patrně nejevilo jako vhodné podrobit přijímání aktů v přenesené pravomoci kontrolnímu postupu blízkému komitologii. Ze systematického hlediska a z hlediska kontinuity právní úpravy by přitom pro akty v přenesené pravomoci byla představitelná určitá varianta komitologie, neboť takový postup by zcela jistě navazoval

des pouvoirs législatifs et executifs dans la Communauté, Bruylant, 2009, s. 632.

¹³⁷ Blumann C., Un nouveau départ pour la commitologie, Le règlement 182/2011 du 16. Février 2011, Cahiers du droit européen, 1/2011, s. 27.

na předlisabonský regulativní postup s kontrolou, který byl jednou z variant komitologického postupu.

Na druhou stranu lze argumentovat i ve prospěch názoru, že odstavení Rady od prováděcích pravomocí je spíše formální než reálné. Radě jsou totiž ponechány určité pravomoci na prováděcí úrovni včetně klasické komitologie, neboť v souladu s dřívějšími pravidly se může v řádně odůvodněných případech stát adresátem prováděcích pravomocí na základě čl. 291 odst. 2 SFEU.

Postavení EP tváří v tvář komitologickému nařízení 2011 se ve srovnání s postavením Rady jeví být více ambivalentní. Historicky se EP pravidelně domáhal stále užšího sepětí s procesem přijímání prováděcích opatření. Ze zavedení procedury spolurozhodování Maastrichtskou smlouvou EP vyvodil závěr, že pro základní akty přijaté procedurou spolurozhodování nelze uplatnit klasickou komitologii, neboť Rada podle něj nemohl svěřit prováděcí pravomoci Komisi podle čl. 202 SES v rozsahu, v jakém základní akt nebyl projevem jediné její vůle. EP se proto zasazoval o opuštění komitologie při provádění aktů přijatých procedurou spolurozhodování a její nahrazení výlučnou pravomocí Komise. Takové řešení se však ukázalo jako neprůchodné a EP se zachováním komitologie nakonec smířil za předpokladu zavedení určité formy kontroly prováděcích opatření Komise¹³⁸.

Komitologické rozhodnutí 1999 tento model posvětilo pro regulativní postup a v roce 2006 se v případě regulativního postupu s kontrolou zašlo ještě dál, když EP získal nejenom právo kontroly, ale i právo veta návrhů prováděcích opatření Komise. Spolu s C. Blumannem lze konstatovat, že v tomto okamžiku dosáhlo setření rozdílu

¹³⁸ Blumann C., Le Parlement européen et la comitologie, une complication pour la CIG 1996, Revue trimestrielle du droit européen, 1996, s. 13.

mezi mocí legislativní a prováděcí svého vrcholu¹³⁹. Uvedený vývoj poměrně plasticky ilustruje napětí mezi principem institucionální rovnováhy a principem dělby moci, neboť právě ve jménu principu institucionální rovnováhy se EP domáhal nových kontrolních pravomocí. Pochopitelně mu nepřišlo přirozené, aby Rada mohla vykonávat dohled nad prováděcími opatřeními Komise, když jemu samému podobný dohled nenáležel. Tak jako byla legislativní pravomoc sdílena Radou a EP, mělo tomu být podle EP stejně i v případě dohledu nad prováděcími pravomocemi.

Zdá se, že komitologickým nařízením 2011 se tento vývoj poněkud zastavil. EP zde svou pozornost zaměřil na nezačlenění komitologie do aktů v přenesené pravomoci nahrazujících dosavadní regulativní postup s kontrolou, který naopak komitologii zahrnoval, a ztotožnil se s „navrácením“ prováděcí pravomoci členským státům vyplývajícím ze znění čl. 291 SFEU, aniž by si přitom možná dostatečně uvědomil, že takový krok nemusí být zdaleka v zájmu EU, která tím může přijít o některé pravomoci¹⁴⁰.

Právo dohledu, které EP svěruje čl. 11 komitologického nařízení 2011, se zdá být prakticky identické s postavením EP v dosavadním regulativním postupu. Právo dohledu předpokládá situaci řádného legislativního postupu a nebezpečí překročení prováděcích pravomocí svěřených Komisi. Důsledky případného uplatnění práva dohledu ze strany EP však Komise není vázána a může se rozhodnout setrvat na svém původním postoji.

Lze tedy mít za to, že v právu dohledu se EP ocitá ve slabším postavení ve srovnání s Komisí i členskými

¹³⁹ Blumann C., Une nouvelle forme de comitologie: la décision du 17. Juillet 2006, instaurant la procédure de réglementation avec controle, Annuaire de droit européen, vol. IV, Bruylant, 2009.

¹⁴⁰ Blumann C. (2011), cit. d., s. 28.

státy. Jinak tomu bylo u regulativního postupu s kontrolou, který podle čl. 12 odst. 2 komitologického nařízení 2011 zůstává v platnosti pro již přijaté prováděcí akty, zatímco nové prováděcí akty již musí být přijímány postupy uvedenými v SFEU, tedy ve formě aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů. V regulativním postupu s kontrolou mohl EP návrh prováděcího opatření – byť z omezených a taxativně stanovených důvodů – zablokovat, a nacházel se tak v postavení rovnocenného partnera členských států a Komise.

Ze srovnání komitologického rozhodnutí 2006 a komitologického nařízení 2011 tedy vyplývá, že v dřívější komitologii náleželo EP silnější postavení než v té nové, současné. Lze mít v této souvislosti za to, že vlivem rozšíření působnosti procedury spolurozhodování, zavedení kategorie aktů v přenesené pravomoci a posílení kontrolní pravomoci nad Komisí došlo i k určitému oslabení zájmu EP o sféru prováděcích pravomocí. De lege ferenda lze konstatovat, že pokud by EP začal lpět na dělbě moci v e sféře prováděcích pravomocí, vedlo by to v konečném důsledku k oslabení členských států, které jsou doposud v komitologii prakticky neomezenými vládci.

4.4 Komitologie a transparentnost

Jedna z výtek tradičně adresovaných komitologii se vztahuje k nízké transparentnosti jednání komitologických výborů. Je namístě konstatovat, že počátky komitologie byly spojeny se značným nedostatkem transparentnosti projevujícím se uzavřenou a skrytou povahou jednání mezi Komisí a zástupci členských států v komitologických výborech. Následný vývoj byl nicméně ve znamení vytrvalé

snahy EP získat lepší přístup k informacím od Komise a v pozdější době i širší a obecnější snahy Společenství vnést do rozhodovacích procesů včetně komitologie více otevřenosti a transparentnosti, a přiblížit je tak občanům¹⁴¹.

ESD k tomuto vývoji přispěl rozsudky ve věcech Rothmans a BAT. Ve věci Rothmans¹⁴² Komise odmítla poskytnout přístup k zápisu z jednání komitologického výboru pro celní kodex se zdůvodněním, že nebyla pořizovatelem zápisu. ESD tento argument odmítl s tím, že Komise poskytuje administrativní servis výboru, který zase sestavuje zápis. ESD také uvedl, že dotčený komitologický výbor, spolu s ostatními komitologickými výbory, nemá svůj vlastní sekretariát, rozpočet, archivy, ani prostory a už vůbec ne nějakou vlastní adresu¹⁴³. Jakkoli daný komitologický výbor nenáleží k žádné jiné instituci, mimo jiné zejména ne k Radě, ESD učinil závěr, že pro účely pravidel Společenství týkajících se přístupu k dokumentům komitologické výbory spadají pod Komisi¹⁴⁴. I když je odůvodnění ESD, podle něhož je úkolem komitologických výborů napomáhat Komisi, více než sporný a pochybný¹⁴⁵, odráží rozsudek zjevnou snahu ESD vnést do komitologie transparentnost, neboť odmítnutí přístupu k zápisu z jednání komitologických výborů by znamenalo výrazné omezení práva přístupu k dokumentům¹⁴⁶.

Výrazem pokračování snahy ESD zajistit široký přístup k dokumentům je navazující rozsudek ve věci BAT¹⁴⁷ týkající se přístupu k zápisům z jednání komitologických

¹⁴¹ Türk A., Transparency and Comitology, in: Demmke Ch., Engel Ch. (eds.), Continuity and Change in the European Integration Process, Maastricht, 2003.

¹⁴² Věc T-188/97, Rothmans International BV vs. Komise, II ECR 2463.

¹⁴³ Tamt., bod 58.

¹⁴⁴ Tamt., bod 62.

¹⁴⁵ Viz Bradley K. (2006), cit, d., s. 420.

¹⁴⁶ Věc T-188/97, cit. rozs., bod 61.

¹⁴⁷ Věc T-111/00, BAT vs. Komise, II ECR 2997.

výborů. Komise odmítla žádost BAT o zápis z jednání komitologického výboru pro spotřební daně se zdůvodněním, že by se mohlo jednat o porušení důvěrnosti ve vztahu k osobám, které dodaly určité informace. Vzhledem k tomu, že na dokumenty komitologického výboru je ve shodě s judikaturou Rothmans třeba nahlížet jako na dokumenty Komise, byla Komise podle ESD oprávněna spolehnout se na výjimku týkající se ochrany důvěrnosti svých jednání v případě, kdy se dožádané dokumenty týkaly jednání komitologického výboru¹⁴⁸. Komise však současně byla povinna vytvořit skutečnou rovnováhu mezi zájmem občanů na získání přístupu k jejím dokumentům a jejím vlastním zájmem na ochraně důvěrnosti svých jednání¹⁴⁹.

Vzhledem k tomu, že odkrytí identity zástupců členských států uvedených v dokumentu výboru by žádným způsobem nemohlo bránit členským státům účinně vyjadřovat své postoje týkající se spotřební daně na tabákové výrobky, nesplnila Komise svou povinnost řádně vyvážit dotčené zájmy, což ESD vedlo ke zrušení rozhodnutí Komise o odmítnutí přístupu k zápisu o jednání výboru.

To, že odkrytí identity by vážně podkopalo rozhodovací proces v komitologii, je přitom Komise povinna prokázat u každého jednotlivého dokumentu¹⁵⁰. Zároveň je povinna vysvětlit, jak by přístup k takovému dokumentu konkrétně narušil chráněný zájem¹⁵¹. Nebezpečí narušení chráněného zájmu musí rozumně předvídatelné a ne čistě hypotetické¹⁵². Dále je třeba v každém jednotlivém případě posoudit a zvážit zvláštní zájem, který má být utajením dokumentu chráněn, a veřejný zájem na

¹⁴⁸ Tamt., bod 38.

¹⁴⁹ Tamt., bod 40.

¹⁵⁰ Věc T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau vs. Komise, ECR II-5131.

¹⁵¹ Spojené věci C-39/05 a C-52/05, Švédsko a Turco vs. Rada, cit. z: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0039:EN:HTML>.

¹⁵² Tamt., bod 42.

zpřístupnění dokumentu ve světle výhod vyplývajících ze zvýšené otevřenosti umožňující zvýšenou účast občanů na rozhodovacím procesu a zvyšující tak jeho legitimitu, efektivitu a odpovědnost ve vztahu k občanovi¹⁵³.

Dlouhodobá kritika uzavřenosti a netransparentnosti komitologie ze strany EP i ESD nakonec vedla k přijetí systémového řešení v podobě veřejně přístupného komitologického registru obsahujícího informace o komitologických výborech a datech a pořadech jejich jednání¹⁵⁴. Nejnovější krok na cestě k větší transparentnosti komitologie představuje nařízení 182/2011, které v čl. 10 obsahuje nová pravidla týkající se komitologického registru.

Čl. 10 odst. 1 stanoví, že Komise má povinnost vést komitologický registr, který musí zahrnovat seznam výborů, program jednání výborů, souhrnný záznam jednání výborů doprovázený seznamem úřadů a organizací, k nimž patří zástupci členských států ve výboru, návrhy prováděcích aktů, k nimž mají výbory zaujmout stanovisko, výsledky hlasování, finální návrhy prováděcích aktů ve znění stanoviska vydaného výborem, informace týkající se přijetí finálního návrhu prováděcího aktu Komisí a konečně statistická data o práci výborů. Komise je kromě toho podle čl. 10 odst. 2 povinna každoročně zveřejňovat zprávu o práci výborů.

Čl. 10 rovněž upravuje přístup EP a Rady k uvedeným informacím, i když daná úprava není v tomto ohledu zcela jasná. Jestliže čl. 10 odst. 3 stanoví, že EP a Rada mají přístup k informacím uvedeným v čl. 10 odst. 1 v souladu s „platnými pravidly“, může to znamenat, že pravidla o ochraně vyhrazených dokumentů zavazující Komisi, by se extenzivním výkladem bodu odůvodnění 20 měla vztahovat i

¹⁵³ Tamt., bod 45.

¹⁵⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=en>.

na použití komitologického registru mimo jiné i ze strany EP a Rady. Konkrétnější a jasnější je naopak čl. 10 odst. 4 ukládající Komisi zpřístupnit EP a Radě ve stejný okamžik jako členům komitologických výborů vyjmenované dokumenty.

Za posunem ve zpřístupňování komitologických dokumentů EP a Radě poněkud zaostalo jejich zpřístupňování veřejnosti¹⁵⁵. Z rozboru relevantních ustanovení nařízení 182/2011 vyplývá, že prakticky jen kopírují formulace komitologického rozhodnutí 1999. Čl. 10 odst. 5, který stanoví, že odkazy na všechny dokumenty uvedené v čl. 10 odst. 1 a informace týkající se statistických dat budou veřejně přístupné v komitologickém registru, je třeba číst v souvislosti s čl. 9 odst. 2, podle něhož se principy a podmínky veřejného přístupu k dokumentům a pravidla o ochraně údajů zavazující Komisi použijí rovněž pro komitologické výbory. Jak ale výstižně poznamenává T. Bunyan, veřejný komitologický registr vytvořený a spravovaný Komisí uvedené odkazy zahrnuje jen zřídka a souhrnné záznamy jednání výborů v některých případech uvádí, ale v jiných nikoliv¹⁵⁶.

Nabízí se tedy hodnocení, že zatímco EP a Rada disponují právem přístupu k obsahu informací, tedy k dokumentům uvedeným v čl. 10 odst. 1, veřejnost má pouze právo přístupu k odkazům na tyto dokumenty prostřednictvím komitologického registru. Zůstává zatím nevyřešenou otázkou, zda veřejnost získá přístup

¹⁵⁵ Brandsma G. J., Curtin D., Meijer A., How Transparent are EU 'Comitology' Committees in Practice?, *European Law Journal*, 6/2008, s. 819.

¹⁵⁶ Bunyan T., EU: Deepening the democratic deficit: the failure to enshrine the public's right to access to documents, *Statewatch Analysis*, <http://www.statewatch.org/analyses/no-121-eu-access-to-documents.pdf>, s. 3.

k podrobnému obsahu komitologických dokumentů nebo pouze ke statistickým údajům o práci výborů.

4.5 Komitologie a demokratická legitimita

V doktríně panuje více méně obecná shoda na postulátu, že demokratická legitimita Unie je založena na principu dvojího zastoupení: zastoupení států v podobě nepřímě zvolených zástupců členských států v Radě a zastoupení občanů v podobě přímo zvolených poslanců EP¹⁵⁷. Lze mít za to, že tento systém dvojího zastoupení rovněž zahrnuje a ospravedlňuje rozdílnou institucionální roli obou zákonodárců - Rady a EP. Klíčová otázka se vztahovala k rozdílné účasti a kontrolní roli při delegované normotvorbě, zvláště v oblastech, kde už je EP v legislativním postupu postaven na roveň Radě.

Se zavedením procedury spolurozhodování v Maastrichtské smlouvě se stal EP plnohodnotným aktérem legislativního procesu, a tedy při přijímání podstatných prvků právní úpravy včetně zmocňujících ustanovení svěřujících Komisi prováděcí pravomoci. Jakmile jsou však určité pravomoci na Komisi přeneseny, tím, kdo vykonává přímý vliv a dohled na proces předkládání a schvalování prováděcích opatření, jsou ryze členské státy. I když tedy EP a Rada přenášely pravomoci společně, jejich další osud byl jen v rukou Rady.

Hlavní argument, který byl uváděn ve prospěch těchto rozdílných rolí Rady a EP, je ten, že Rada sama nepřenáší na Komisi jen své legislativní pravomoci, ale i své prováděcí pravomoci upravené v čl. 202 SES, kde se hovoří jen o Radě a nikoliv o EP. Toto hledisko mohlo být

¹⁵⁷ Erikson E. O., Fossum J. E., Democracy through Strong Publics in the European Union?, Journal of Common Market Studies, 40/2002.

opodstatněné v době vzniku komitologických výborů, ale ne v době, kdy EP náleží rovnocenná role zákonodárce jako Radě. S touto rolí je už zjevně neslučitelné rozdílné postavení EP a Rady při kontrole exekutivních úkolů Komise. Dvojí exekutivní systém na úrovni EU představovaný Komisí a Radou vysvětluje a legitimizuje existenci a zapojení komitologických výborů do procesu přijímání prováděcích aktů, ale ne přímé zasahování Rady do tohoto procesu při obcházení EP¹⁵⁸.

Část doktríny dokonce tvrdí, že Komise je spíše než vládou právo tvornou institucí, která by měla být zcela nezávislá při plnění svých exekutivních povinností a úkolů. Na pozadí této hypotézy uvádí, že na demokratickou legitimitu exekutivní činnosti Komise nelze nahlížet výlučně prizmatem kontroly zákonodárných orgánů, neboť legislativní iniciativa není v EU svěřena zákonodárci, ale Komisi¹⁵⁹.

Ústřední problém systému prováděcích pravomocí spočíval v tom, že SES nerozlišovala mezi přenesením legislativních pravomocí a výkonem prováděcích pravomocí. Z tohoto důvodu nebylo namístě činit Komisi plně odpovědnou za svou prováděcí činnost a Rada s EP oprávněně požadovaly přímý vliv na některé oblasti prováděcí činnosti. Potřeba dohledu ze strany zákonodárce vyvstávala zejména v případech, kdy prováděcí opatření přijímaná Komisí měla legislativní obsah, prováděla podstatné prvky základního aktu nebo měnila jiné, například tehdy, když byly právní předpisy uváděny do souladu s vědeckým a technickým pokrokem.

V takových případech má zákonodárce zájem na tom, aby politické zájmy, které stály u zrodu legislativního aktu a promítly se do něj, byly zajištěny rovněž

¹⁵⁸ Bergström C. F., Farrell H., Héritier A. (2007), cit. d., s. 340.

¹⁵⁹ Lenaerts K., Verhoeven A. (2000), cit. d., s. 651.

v prováděcím aktu. Hranici mezi legislativním a čistě prováděcím aktem však bylo v abstraktní rovině obtížné vytyčit a ani SES k tomu poskytovala žádné vodítko. ESD měl navíc tendenci přezkoumávat prováděcí akty pouze z hlediska toho, zda nepřekračují přenesené pravomoci, tedy provádět pouze tzv. kontrolu ultra vires, a naopak se zdráhal zasahovat do politických aspektů prováděcích aktů. V tomto ohledu ESD pouze objasnil, že podstatné prvky právní úpravy musí být upraveny v základním aktu, aniž však specifikoval, co se pod pojmem podstatné prvky systémově rozumí, a místo toho rozhodoval případ od případu.

V úzké souvislosti s výše uvedeným je tedy komitologie obecně nahlížena jako jedna z nejzastřeštějších složek vládnutí na úrovni EU. Diskuse o její legitimitě měla tradičně silný institucionální rozměr a zaměřovala se na formální postavení, pravomoci a povinnosti komitologických výborů ve vztahu k institucím EU, zejména EP. Nicméně komitologii je třeba chápat v širším kontextu. Vytváří množství podrobných opatření s přímým dopadem na občany EU, když komitologickými výbory prochází prováděcí akty týkající se ochrany ovzduší, zvířat, financování výzkumu nebo kvality vody. Jedná se o důležitou součást exekutivní činnosti EU, a proto je třeba pochybnosti ohledně její legitimacy brát jako relevantní.

Na problematiku vztahu komitologie a demokratické legitimacy lze nahlížet dvěma tradičními přístupy k evropské integraci – nadnárodním a mezivládním.

Podle nadnárodního pohledu na demokratickou legitimitu EU musí být zajištěno zastoupení občanů na úrovni EU, a proto je v centru jeho pozornosti vztah komitologie k EP. Přes veškerý pokrok v oblasti posilování postavení EP v komitologii je to stále Rada,

kdo v komitologii tahá za delší konec a EP jí stále není postaven na roveň. Zástupci členských států včetně těch, kteří zasedají v Radě, se mohou účastnit jednání komitologických výborů, zatímco zástupci EP nikoliv, ačkoliv jak jedni, tak druzí reprezentují zákonodárné orgány EU.

Ve většině případů také EP nemá možnost zvrátit pozitivní stanoviska komitologických výborů, může pouze přijmout usnesení o zneužití pravomoci, a to ještě ve velmi krátkých lhůtách¹⁶⁰. Navíc, i když nyní EP dostává dokumenty z komitologických výborů, musí se mnohdy spoléhat i na informace z veřejně dostupných zdrojů nebo od různých zájmových skupin, aby byl schopen sledovat projednávání v komitologických výborech. Veřejně dostupné informace však bývají neúplné, nesrozumitelné nebo obojí najednou¹⁶¹. Právě uvedené ukazuje, že v současné době je EP stále v určitém omezeném postavení, pokud jde o jeho zapojení do komitologie, jakkoli se jeho formální postavení v tomto směru nepochybně zlepšuje. Lze mít za to, že dokud bude EP čelit výše uvedeným omezením, bude významná část exekutivních pravomocí v EU mimo jeho reálný vliv a kontrolu.

Mezivládní pohled na demokratickou legitimitu je naproti tomu založen na přesvědčení, že je to Rada, kdo rozhoduje o tom, jakou cestou bude integrace postupovat a že občané Radu kontrolují prostřednictvím svých národních politických systémů a orgánů. V případech, kdy Rada nerozhoduje jednomyslně, občané vykonávají kontrolu nad legislativním procesem i prostřednictvím přímo volených zástupců v EP¹⁶². Je evidentní, že komitologie nese jisté znaky mezivládního systému. Je to Rada, kdo rozhoduje

¹⁶⁰ Bradley K. (2008), cit. d., s. 827.

¹⁶¹ Brandsma G. J., Deirdre C., Meijer (2008), cit. d.

¹⁶² Moravcsik A., In defence of the democratic deficit: Reassessing legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 4/2002.

nebo spolurozhoduje o tom, jaké prováděcí pravomoci budou přeneseny na Komisi a které z nich budou podrobeny dohledu ze strany komitologických výborů. Komitologické výbory samotné jsou složeny ze zástupců členských států, a činí tak z komitologického systému mezivládní dohled v oblastech, které by jinak byly ve výlučné rozhodovací sféře Komise.

Nicméně je namístě otázka, do jaké míry mohou vlastně občané EU jednání výborů kontrolovat prostřednictvím svých národních politických systémů a orgánů. Z provedených výzkumů vyplývá, že v 43% případů mají účastníci jednání výborů pocit, že práce výborů jejich přímé nadřízené příliš nezajímá, a pokud jde o ministry a vládu jako celek, činí toto číslo 84%, resp. 94%. Navíc se mnoho účastníků jednání výborů těší značné autonomii, což příliš neladí s požadavky odpovědnostního režimu. A v neposlední řadě v mnoha výborech technické a odborné argumenty ustupují politickým preferencím členských států¹⁶³.

Z uvedených výsledků a zjištění lze dospět k závěru, že tvrzení o demokratické legitimitě komitologie prostřednictvím mezivládního přístupu je neudržitelné. Jakkoli má komitologie určité mezivládní rysy, v denní praxi výborů jsou hranice mezi občany, vládou, vládními úředníky a účastníky jednání výborů značně rozmazané. Proto nelze mít za to, že by komitologie v praxi přispívala k mezivládní formě demokratické legitimacy EU.

Jestliže komitologie zcela nezapadá do žádného ze dvou výše uvedených přístupů k demokratické legitimitě, je to především proto, že logika těchto přístupů sleduje dělicí linii mezi institucemi EU a členskými státy, což je v rozporu s kooperativním uspořádáním a vztahy mezi

¹⁶³ Blom-Hansen J., Brandsma G. J., The EU Comitology System: Intergovernmental bargaining and deliberative supranationalism?, Journal of Common Market Studies, 4/2009, s. 719.

nimi¹⁶⁴. Vzhledem k tomu, že v komitologii je dělící linie mezi různými úrovněmi vlády, tedy mezi institucemi EU a národními administrativami, poněkud rozmazaná, naplňuje v tomto ohledu spíše znaky systému víceúrovňového vládnutí¹⁶⁵. Právě ten totiž na rozdíl od klasických odpovědnostních režimů - nadnárodního a mezivládního - rozvíjí horizontální formy odpovědnosti, které nutně nezajišťují demokratickou legitimitu¹⁶⁶.

Ukazuje se, že iniciativa k vyhledávání politické podpory a k provazování působení a vystupování ve výboru s problémy, které se řeší na různých místech a úrovních národní administrativy, leží v rukou samotného člena výboru. Zdá se, že tato situace se sama o sobě neliší od způsobu, jakým obecně funguje veřejná správa¹⁶⁷. Zatímco na národní úrovni taková praxe nevede k nedostatku demokratické legitimacy, neboť v konečném důsledku je to člen vlády, kdo může být hnán k odpovědnosti, na evropské úrovni to z tohoto hlediska představuje problém. S ohledem na víceúrovňovou strukturu komitologie je totiž nemožné, aby jeden členský stát plně kontroloval výstupy z jednání výborů. Proto by nebylo namístě činit jednotlivého člena výboru odpovědným za rozhodnutí, která přijímá výbor jako celek.

¹⁶⁴ Scott C., *Governing Without Law or Governing Without Government? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU*, *European Law Journal*, 15/2009.

¹⁶⁵ Marks G., Hooghe L., *Contrasting Visions of Multi-level Governance*; in: Bache I., Flinders M. (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford, 2004, s. 17.

¹⁶⁶ Papadopoulos Y., *Problems of democratic accountability in network and multilevel governance*, *European Law Journal*, 4/2007, s. 469.

¹⁶⁷ Page E., Jenkins B., *Policy Bureaucracy: government with a cast of thousands*, Oxford, 2005.

4.6 Ad marginem: úvaha nad plusy a mínusy komitologie

Nad komitologií se lze zamyslet i z pohledu toho, jaké výhody přináší a naopak jaká jsou její negativa. Jako jeden z hlavních argumentů ve prospěch komitologie lze uvést zlepšení vynutitelnosti prováděcích aktů. Pokud členské státy mohou účinně ovlivnit rozhodovací proces vedoucí k jejich přijetí, mělo by to usnadnit jejich bezproblémovou aplikaci v jejich právních řádech. Naopak je otázkou, jak se v tomto ohledu projeví pravděpodobné oslabení vlivu členských států u aktů v přenesené pravomoci. Toto oslabení vyplývá jednak z toho, že kontrolní funkce Rady působí až ex post, tedy bez možnosti ovlivnit obsah předpisu, jednak z toho, že se Rada o kontrolu dělí s EP. Oslabení pozice členských států u aktů v přenesené pravomoci tak může vést k oslabení odhodlání členských států tyto akty aplikovat a dodržovat.

Komitologie také může sloužit jako účinná platforma pro řešení sporů a nalézání konsenzu. V letech 1993-98 jen regulativní výbory vydaly 3000 stanovisek, z nichž pouhých 32 mělo za následek postoupení aktu Radě¹⁶⁸. Uzavřená povaha jednání komitologických výborů může vést k oproštění od politických tlaků a k usnadňování nalezení konsenzu. Kultura konsenzu, která se ve výborech rozvinula navzdory tomu, že jejich jednací řády předpokládají většinové hlasování, je logickým důsledkem poměrně nízkého počtu členů výborů, kdy každý stát do výboru deleguje jednoho až tři zástupce, a toho, že výbory jsou svou povahou permanentní a institucionalizované skupiny. Tendence výborů rozhodovat jednomyslně má kromě toho svou relevanci z hlediska demokratické legitimacy rozhodovacího procesu.

¹⁶⁸ Sauron J.-L., cit. d., s. 33.

Jako předpoklad schopnosti dosahování konsensu bývá uváděn proces europeizace, kterým procházejí národní delegáti ve výborech a který umožňuje vytvořit kooperativní atmosféru ústící v konsenzus¹⁶⁹. Naproti tomu z provedených dotazníkových průzkumů vyplývá, že 81% zástupců členských států ve výborech bere více v úvahu stanoviska svých členských států, zatímco stanoviskům Komise více naslouchá pouze 57% zástupců členských států ve výborech.

K tomu je však třeba dodat, že plných 79% zástupců členských států ve výborech vyjádřilo důvěru v Komisi ve smyslu její nezávislosti na národních zájmech. Pouhých 26% členů komitologických výborů potom přiznalo pravidelný kontakt s Komisí již před účastí na jednání výboru¹⁷⁰. Z těchto zjištění lze vyvodit, že přestože národní hlediska stále hrají klíčovou roli, nelze popřít jistou míru loajality k nadnárodní instituci, která tak v konečném důsledku zakládá vědomí dvojí odpovědnosti ve vztahu k národní úrovni i úrovni EU.

Na druhé straně lze poukázat i na určitá negativa, které jsou s komitologií spojeny. Pozoruhodně nízký počet případů, kdy zatím docházelo k postoupení prováděcího aktu Radě, by mohl na první pohled ukazovat na výraznou nezávislost Komise na výborech. Avšak racionální předjímání postoje výboru ze strany Komise může naopak znamenat účinnou kontrolu Komise ze strany členských států navzdory nízkému počtu případů sankcí v podobě procesního zapojení Rady. Minimalizace počtu případů postoupení kontroly prováděcího aktu Radě navíc může být i v zájmu členských států, pro které sice výbory

¹⁶⁹ Joerges Ch., Neyer J., From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: The Constitutionalisation of Comitology, *European Law Journal*, 3/1997, s. 273.

¹⁷⁰ Schaefer G., Egeberg M., Korez S., Trondal J., The Experience of Member State Officials in EU Committees: A Report on Initial Findings of an Empirical Study, *Eipascope*, 3/2000, s. 29.

představují nejúčinnější formu kontroly Komise, ale zároveň čelí dilematu, zda tuto kontrolu důsledně uplatňovat nebo zda naopak urychlit rozhodovací proces.

Za jeden z negativních rysů komitologie lze považovat její složitost spočívající mimo jiné v různých typech řízení představujících různé formy požadavků kladených na Komisi, různé míry omezení její volnosti uvážení a různý minimální počet hlasů potřebný pro zablokování prováděcího aktu Komise. Může se tak stát, že ani národní zástupci nevědí, jaký postup má být v konkrétním případě použit ve výboru, jehož jsou sami členy. Jednací řády výborů jsou stále spíše výjimkou, když jimi disponuje pouze asi třetina výborů¹⁷¹.

Klasickou a již zdomácnělou výhradou vůči komitologii je nedostatek její transparentnosti. Kromě toho, že jednání výborů probíhají za zavřenými dveřmi, bývá poměrně obtížné domoci se informací o tom, jaká rozhodnutí byla přijata a jakým způsobem. O neprůhlednosti systému komitologie svědčí i to, že rozpočet EU sice poskytuje nejúplnější veřejně přístupný seznam o počtu výborů, ale interní seznamy Komise uvádějí jiná, podstatně vyšší čísla¹⁷².

Za slabinu komitologie bývá považován i nedostatek nadnárodní odpovědnosti odvíjející se od toho, že členové výborů jsou delegováni členskými státy, a tak přímo odpovídají pouze své národní vládě¹⁷³. Založení jejich nadnárodní odpovědnosti by však předpokládalo změnu způsobu jejich jmenování ve smyslu zapojení nadnárodních orgánů do jmenovacího procesu, což by však byl vpravdě

¹⁷¹ Neuhold Ch., "Much to do about nothing?" Comitology as a feature of EU policy implementation and its effects on the democratic arena, Grenoble, 2001.

¹⁷² European Commission: The Future of European Regulation: A Review of the Workshop 11th June 1997; in: Lebessis N, Paterson J., Working Paper, Forward Studies Unit, Brussels, 1997.

¹⁷³ Neuhold Ch., cit. d.

revoluční krok a daleko největší zásah do komitologie v dosavadní historii jejího vývoje.

5 Regulativní postup s kontrolou: komitologie odrazovým můstkem k přenesení legislativní pravomoci

Pro pochopení toho, jakým způsobem mohou změny zavedené LS ovlivnit rozsah přenesení pravomoci na Komisi, je třeba podrobněji prozkoumat zkušenost s uplatňováním politicky i právně nejcitlivějšího komitologického postupu, kterým je regulativní postup s kontrolou (RPK). Zároveň může zkušenost s RPK sloužit jako vodítko ukazující směr, jakým by se mohla Rada a EP ubírat při plnění své funkce dohledu nad akty v přenesené pravomoci.

Úvodem je třeba připomenout, že LS zaprvé rozšířila proceduru spolurozhodování, nově nazývanou řádný legislativní postup, do 45 nových oblastí společných politik, což znamená i zvýšení rozsahu zapojení EP do rozhodování o přenesení pravomoci. Důležitost této změny je dána tím, že prováděcí akty se v průběhu času vyvinuly z pouhých technických opatření v oblasti SZP do významných politických, ekonomických a finančních opatření napříč různými společnými politikami.

V této souvislosti je namístě poznamenat, že možnost širokého přenesení prováděcí pravomoci na Komisi posvěcená judikaturou ESD činí neudržitelným tvrzení, že prováděcí opatření se zabývají pouze technickými a přesně definovanými problémy, k jejichž vyřešení je třeba odborných znalostí¹⁷⁴. Podobně na vodě plavoucí je

¹⁷⁴ Kaeding M., Hardacre A., The Execution of Delegated Powers after Lisbon. A Timely Analysis of the Regulatory Procedure with Scrutiny and its Lessons for Delegated Acts, EUI Working Paper, European University Institut, 2010, s. 7.

tvrzení, že prováděcí opatření je pouhým opakováním ustanovení základního aktu¹⁷⁵. Složitost a jedinečná struktura prováděcích opatření tak působí analytické obtíže při nastiňování povahy tohoto systému a zanechává první nejistotu ohledně normativních požadavků, které by měly být uplatňovány, aby jej učinily legitimním a předvídatelným.

Zadruhé dochází LS k redefinici a vyčlenění prováděcích aktů přijímaných regulativním postupem s kontrolou, které získávají samostatný právní základ a zcela nový schvalovací postup, odlišný od běžných prováděcích aktů, v podobě čl. 290 SFEU upravujícího akty v přenesené pravomoci. Kromě posíleného práva veta poskytuje koncepce aktů v přenesené pravomoci EP "komitologickou pravomoc" v podobě možnosti zrušení přenesení pravomoci na Komisi.

V návaznosti na tyto úvodní poznámky je namístě konstatovat, že při uplatňování RPK nabyl EP dvojí zkušenost, kterou by dle předpokladů mohl zúročit v nově vzniklém režimu aktů v přenesené pravomoci. Jedna se váže na vyjednávání o včlenění RPK do legislativních aktů přijímaných procedurou spolurozhodování, druhá potom na vznášení námitek k návrhům prováděcích opatření přijímaných RPK, které mu byly postoupeny¹⁷⁶.

Podle části doktríny regulativní postup s kontrolou v rozporu s očekáváním neznamenal zkrácení legislativního procesu, ale spíše vytvářel prostor pro další institucionální konflikty v legislativní fázi rozhodovacího procesu¹⁷⁷. V protikladu k tomu stojí názor, že volba komitologického postupu se řídí závaznými

¹⁷⁵ Hofmann H., Türk A., Policy implementation; in: Hofmann H., Türk A. (2006), cit. d., s. 74.

¹⁷⁶ Kaeding M., Hardacre A., cit. d., s. 7.

¹⁷⁷ Christiansen T., Vaccari B., 'The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed?', EIPASCOPE, 9/2006.

pravidly, na nichž se EP a Rada dohodly, takže k institucionálním sporům by nemělo docházet¹⁷⁸.

5.1 Právní a politický kontext uplatňování regulativního postupu s kontrolou

V první řadě je třeba položit si otázku, jak Rada a EP vlastně rozhodovaly o zakotvení RPK do legislativních aktů. Základní východisko pro odpověď nabízí čl. 2 odst. 2 komitologického rozhodnutí 2006, který definuje tři kritéria pro aplikaci RPK. Předně se musí jednat o legislativní akt přijatý procedurou spolurozhodování, dále se musí jednat o prováděcí opatření obecné povahy a konečně se prováděcí opatření může týkat pouze nepodstatných prvků legislativního aktu.

Jakkoli by bylo možno předpokládat, že aplikace těchto kritérií bude ryze právního a technického charakteru, procedura spolurozhodování mnohdy zahrnovala i tuhá politická vyjednávání mezi jednotlivými institucemi. Navíc, i kdybychom zůstali v právní rovině, nebylo výjimkou, že právní služby Komise, Rady a EP kritéria aplikace RPK interpretovaly rozdílným způsobem, čímž vytvářely prostor pro politické střety a následná vyjednávání.

Zkušenosti ukazují, že Komise, Rada a EP byly nakonec vždy schopny dospět k dohodě o včlenění RPK do legislativního aktu, i když tomu předcházely náročné diskuze. O vysoké schopnosti meziinstitucionálního dialogu a dohody svědčí i to, že ani jednou se žádná z dotčených institucí neobrátila na ESD, a to přitom bylo použití RPK při splnění všech tří kritérií obligatorní. RPK se tak stal jednoduše dalším prvkem ve vyjednávání v

¹⁷⁸ Bradley K. (2008), cit. d., s. 830.

rámci procedury spolurozhodování, které nicméně bylo komplikované zejména v legislativních oblastech zahrnujících extenzivní přenesení pravomoci na Komisi jako je životní prostředí, doprava nebo hospodářské a měnové záležitosti¹⁷⁹.

Včlenění RPK do legislativního aktu bylo předmětem jednoduchého rozhodnutí o jeho použití, neboť podoba RPK byla již definována v komitologickém rozhodnutí. Naproti tomu včlenění aktu v přenesené pravomoci do legislativního textu je podmíněno dohodou na všech jejích podstatných prvcích. Lze předpokládat, že postupem času vykrystalizuje standardní model či vzor aktu v přenesené pravomoci, ale nelze vyloučit, že se objeví i různé jeho kreativní variace, které se mohou následně dočkat širšího uplatnění¹⁸⁰.

Za důležitý aspekt vyjednávání v rámci procedury spolurozhodování lze považovat existenci tzv. šedé zóny mezi akty přenesené pravomoci a prováděcími akty. I když by mělo platit, že akt v přenesené pravomoci je používán v případech vztahujících se k legislativní pravomoci, která náleží výlučně institucím EU, a prováděcí akt v případech vztahujících se k prováděcí pravomoci, která by jinak náležela členským státům, rozprostírá se mezi oběma druhy aktů ona šedá zóna představující prostor pro vyjednávání a uvážení.

Konečným arbitrem dění v této šedé zóně by měl být ESD, na který se ale v první řadě musí někdo z aktérů obrátit, a i v případě, že k podání návrhu na zahájení řízení dojde, nelze příliš očekávat vydání výrazného a jednoznačného rozhodnutí, které by vyústilo ve zpochybnění legislativní pravomoci EU, a tedy vyznělo v neprospěch aktu v přenesené pravomoci. Konflikt mezi

¹⁷⁹ Héritier A., Moury C., Contested Delegation: The Impact of Codecision on Comitology, West European Politics, 1/2011.

¹⁸⁰ Kaeding M., Hardacre A., cit. d., s. 11.

Komisí a Radou, který se odehrál na počátku roku 2010 a týkal se návrhu na přepracování směrnice o průmyslových emisích¹⁸¹, ukazuje, že tato šedá zóna patrně bude i nadále zdrojem meziinstitucionálního napětí. Dosud se v rámci procedury spolurozhodování dařilo nalézat shodu na včlenění RPK a aktů v přenesené pravomoci do legislativních aktů, ale jedná se o křehkou situaci, která se může kdykoliv zlomit.

5.2 Vliv regulativního postupu s kontrolou na vnitřní organizaci EP

Zavedení RPK si v praktické rovině vynutilo jednak meziinstitucionální změny, jednak důkladné prověřování návrhů prováděcích aktů zasílaných Komisí na půdě EP. Meziinstitucionální změny vycházely z potřeby upravit stávající meziinstitucionální dohody tak, aby zasílání prováděcích aktů Komisí a jejich doručování EP bylo spolehlivé a předvídatelné.

Některé dřívější zkušenosti totiž ukázaly, že meziinstitucionální dohoda nebyla respektována, což vedlo k rostoucí nespokojenosti EP¹⁸². Je pravda, že EP se cítil často frustrován svou závislostí na dobré vůli Komise zasílat mu návrhy prováděcích aktů, neboť tato praxe neměla podobu právní povinnosti. Většina z těchto vzájemných ujednání byla obsažena v revidované meziinstitucionální dohodě mezi EP a Komisí účinné od 3. června 2008¹⁸³, která byla dále posílena revidovanou rámcovou dohodou o vztazích mezi EP a Komisí z 29. června

¹⁸¹ COM (2010) 67 Final, 23. února 2010, přepracování návrhu 2007/0286 (COD).

¹⁸² Bergström C. F. (2005), cit. d., s. 45.

¹⁸³ Dohoda mezi EP a Komisí o postupech pro provádění rozhodnutí Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES, Úřední věstník EU C 143/1.

2010 upravující stávající ujednání ustanovením LS. Tato dohoda z roku 2010 upravovala mimo jiné komitologický registr, časové lhůty, dostupnost jazykových verzí a výraznější zapojení EP do expertních skupin účastnících se přijímání aktů v přenesené pravomoci.

Nejvýraznějším meziinstitucionálním problémem, který vyvstal při aplikaci RPK, byly tzv. brzké souhlasy spočívající ve schválení návrhu prováděcího aktu již před uplynutím tříměsíční námitkové lhůty, která nebyla upravena ani v komitologickém rozhodnutí, ani v meziinstitucionální dohodě z roku 2008. Je otázka, za EP mohl návrh prováděcího aktu schválit takto předčasně. Pokud nebyl prováděcí akt kontroverzní a EP k němu již ve fázi jeho vzniku nevznesl pochybnosti a námitky, spočíval běžný postup jednoduše v jeho nečinnosti a ponechání uplynutí tříměsíční lhůty, po němž mohla Komise prováděcí akt přijmout. Komise však v několika případech vyjádřila přání, aby EP prováděcí akt schválil již před uplynutím oné tříměsíční lhůty.

Taková situace nastala v roce 2010 ve výboru EP pro hospodářské a měnové záležitosti (ECON), na jehož předsedu se Komise obrátila se žádostí, aby výbor vyjádřil brzký souhlas ve věci mezinárodních účetních standardů. V takových případech bylo na příslušném parlamentním výboru, aby rozhodl, jak s takovou žádostí naložit. V některých případech dal výbor najevo, že v daném stadiu nebyla učiněna žádná námitka, což bylo možno považovat za neformální souhlas s tím, že formálně platným se tento souhlas stal teprve uplynutím příslušné lhůty, během níž měli členské výboru právo vznášet námitky.

Bylo tedy na Komisi, aby rozhodla, jestli podstoupí riziko přijetím návrhu prováděcího aktu před uplynutím lhůty pro vznesení námitky. Na rozdíl od RPK, kde postoj

EP jako instituce k brzkému souhlasu zůstal otevřený, v případě aktů v přenesené pravomoci zpráva EP o aktech v přenesené pravomoci přijatá v březnu 2010 výslovně zmínila možnost použití brzkého souhlasu u aktů v přenesené pravomoci¹⁸⁴.

Kromě meziinstitucionálních změn došlo v souvislosti se zavedením RPK také k určitým úpravám ve vnitřní organizaci EP. Jednotlivé výbory EP, do kterých návrhy prováděcích aktů míří, si vyvinuly svá vlastní pravidla o způsobu informování svých členů. Tato pravidla sahala od prostého přeposlání návrhů prováděcích aktů e-mailem až po seskupení návrhů do pravidelného komitologického zpravodaje s vysvětlujícími poznámkami a analýzami. Jakkoli má každý člen výboru EP právo navrhnout předložení rezoluce o návrhu prováděcího aktu, mnoho výborů i z praktických důvodů touto rolí pověřují koordinátory politických frakcí. Úkolem koordinátorů je provést předběžné posouzení potřeby předložit rezoluci vyjadřující námitku k návrhu prováděcího aktu.

V této fázi projednávání prováděcího aktu přijímaného RPK náleží klíčová role sekretariátu příslušného výboru, který obvykle angažuje určitý počet odborníků, kteří se následně pravidelně setkávají za účelem výměny názorů na daný akt. Zkušenosti s RPK ukázaly, že s výjimkou některých výborů jako je ECON a ENVI nebylo nalezeno žádné odpovídající horizontální řešení projednávání aktů přijímaných RPK. Pokud došlo k vyslovení námitky k aktu přijímanému RPK, dělo se tak spíše shodou okolností než záměrně. De lege ferenda by tento jev měl být důvodem k zamyšlení v souvislosti s novou kategorií aktů v přenesené pravomoci.

Souhrnně lze konstatovat, že administrativní meziinstitucionální postupy na lince EP a Komise byly

¹⁸⁴ Zpráva EP o legislativním přenesení pravomocí, 2010/2021 INI.

adaptovány na RPK, ale výsledky této adaptace byly smíšené. Reakce EP na zavedení RPK se nesla ve znamení přílišného spoléhání na individuální organizační řešení v jednotlivých výborech, zejména pokud jde o koordinátory politických frakcí, zpravodaje nebo úředníky. Touto praktickou zkušeností se potvrdila akademická zjištění, podle nichž legislativní orgány mohou pozbýt svou moc přenesením odpovědnosti na omezený počet vlivných vyjednávačů¹⁸⁵.

5.3 Vliv regulativního postupu s kontrolou na rozhodovací procedury v EP

V reakci na zavedení RPK přistoupil EP ke změně příslušného ustanovení svého jednacího řádu týkajícího se postupu při přijímání prováděcích opatření¹⁸⁶. Jednalo se o čl. 81 upravující postup od obdržení návrhu opatření k přijetí usnesení vznášejícího námitku vůči tomuto návrhu. Čl. 81 odst. 1 stanovil, že předseda EP postoupí návrh opatření odpovědnému výboru a v případě, že do parlamentní procedury přijímání základního aktu jsou zapojeny i další výbory v pozici poradních výborů, hlavní výbor pozve zástupce těchto vedlejších výborů, aby jim ústně nebo písemně sdělil svůj pohled¹⁸⁷.

Nebylo přitom stanoveno, jak či do jaké míry by měl hlavní výbor stanoviska vedlejších výborů zohledňovat. Rovněž chyběla jakákoliv úprava toho, jak by ostatní výbory mohly případně zaujmout své stanovisko, takže

¹⁸⁵ Rasmussen A., Shackleton M., *The Scope of Action of the European Parliament Negotiators in the Legislative Process. Lessons of the Past and for the Future*, European Studies Association, 2005.

¹⁸⁶ Kaeding M., Hardacre A., cit. d., s. 10.

¹⁸⁷ Jednací řád Evropského parlamentu, citováno z:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULESEP+20120417+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

členům těchto výborů zbývala pouze možnost vyjádřit se k danému návrhu prováděcího aktu na plénu, kdy už však obvykle nelze výsledný postoj EP příliš ovlivnit.

Podle čl. 81 odst. 2 stanoví předseda výboru lhůtu, v níž členové výboru mohou vznést námitku k návrhu prováděcího aktu. Výbor mohl rovněž rozhodnout o jmenování zpravodaje, který vypracuje zprávu vznášející námitku k návrhu prováděcího aktu. Návrh této zprávy se nejprve hlasoval ve výboru, a pokud byl v tomto stadiu přijat, hlasovalo o něm následně plénum. Jakkoli měl EP pouze právo veta ve vztahu k návrhu prováděcího aktu jako celku a nemohl tento návrh změnit, jednací řád stanovil, že návrh usnesení EP by měl uvádět změny, které by měly být podle EP v návrhu prováděcího aktu provedeny. Ty by měly být v případě přijetí usnesení vodítkem pro Komisi, v jakém směru svůj návrh prováděcího aktu změnit, aby vyhovoval představě EP. Tato praxe je zajímavá vzhledem k tomu, že RPK jako takový nezakotvoval formální právo na změnu návrhu prováděcího aktu. Ukázalo se však, že navzdory tomu docházelo k postupnému vývoji neformálního práva na změnu s viditelnými důsledky pro novou kategorii aktů v přenesené pravomoci.

I když se může zdát, že obecná lhůta tří měsíců pro vyslovení veta je dostačující, v praxi její délka při projednávání usnesení k návrhům prováděcích aktů působila problémy. Výbory EP se totiž obvykle scházejí jednou za měsíc, přibližně ve stejném režimu jako plenární zasedání. Z tohoto důvodu čl. 81 jednacího řádu EP předpokládal možnost odchýlení se od standardní procedury, ale pouze z důvodu naléhavosti nebo zkrácených procesních lhůt. Pokud se výbor EP nemohl sejít před nadcházejícím plenárním zasedáním, které se konalo před uplynutím stanovené lhůty, mohl být návrh usnesení

obsahujícího námitku předložen přímo na plénum předsedou hlavního výboru.

Případy zkrácených procesních lhůt a naléhavosti představovaly pro EP problém, se kterým si příliš nebyl schopen poradit. Pokud například Komise postoupila EP návrh prováděcího aktu obsahujícího zkrácené procesní lhůty bezprostředně po skončení plenárního zasedání, neměl EP prakticky šanci dostat tento bod na nadcházející plenární zasedání. Proto byly tyto případy zakládající nestandardní postup Komise předmětem striktní kontroly ze strany EP v rámci procedury spolurozhodování a v některých případech vedly k tvrdému meziinstitucionálnímu vyjednávání.

Příkladem je situace z doby vrcholu finanční krize v roce 2008, kdy bylo třeba velmi rychle změnit pravidla týkající se účetnictví. Procesní lhůty RPK tak byly výrazně zkráceny, aby bylo možné nová pravidla přijmout a provést co nejdříve. Z chování EP bylo zřejmé, že dbá na to, aby zkrácené procesní lhůty RPK byly používány jen v opravdu naléhavých a nejnutnějších případech¹⁸⁸. Pravidla o zkrácených procesních lhůtách také měla za následek posílení vlivu některých jednotlivých členů EP na průběh RPK, zejména předsedů výborů ochotně přebírajících odpovědnost za projednání a přijetí stanoviska ve výboru¹⁸⁹.

V roce 2010 pak EP modifikoval svůj jednací řád tak, že vytvořil dvojí oddělená pravidla pro akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty. Čl. 88 týkající se prováděcích aktů upravoval postup na půdě EP poté, co mu byl Komisí postoupen prováděcí akt nebo akt v přenesené pravomoci. Tento postup je přitom totožný s bývalým čl.

¹⁸⁸ Čl. 5a odst. 5 a 6 komitologického rozhodnutí 1999/468/ES ve znění 2006/512/ES.

¹⁸⁹ Farrel H., Héritier A., Interorganizational negotiation and interorganizational power in shared decision making, Comparative political studies, 10/2004, s. 15.

81 jednacího řádu EP. Nový čl. 87a se pak vztahuje specificky na akty v přenesené pravomoci, ale je poněkud bezobsažný, když pouze stanoví, že EP přezkoumá navržené opatření a může k němu předložit usnesení v souladu s ustanoveními legislativního aktu.

5.4 Zabíjení návrhu aktu přijímaného regulativním postupem s kontrolou

Jedním z důvodů, proč se členské státy a Komise vždy zdráhaly přiznat EP právo veta, byla jejich obava, že by EP tuto pravomoc využíval příliš často. Proto také bylo právo veta EP omezeno na tři zákonná kritéria: překročení prováděcích pravomocí, nesoulad s cílem nebo obsahem základního aktu a nerespektování principu subsidiarity nebo proporcionality.

Zkušenost s RPK však ukazuje, že EP právo veta nezneužíval, ani nemařil hladký výkon prováděcích pravomocí. Koneckonců první veto v rámci RPK nepřišlo od EP, ale od Rady, která v červenci 2008 vznesla námitky k šesti návrhům prováděcích opatření v oblasti justice a vnitra, která byla předtím přijata komitologickým výborem. Zajímavé na celém případě bylo i to, že se námitky nevztahovaly k obsahu jednotlivých návrhů opatření, ale jejich předmětem byl nesouhlas s používáním srovnávacích tabulek. V roce 2009 pak bylo právo veta použito jen v jednom případě¹⁹⁰.

Rada použila právo veta v roce 2010, a to dvakrát. V květnu 2010 vetovala návrh směrnice Komise měnící přílohy I a II směrnice 98/70/ES o kvalitě pohonných hmot za účelem jejich adaptace technickému pokroku. Návrh směrnice Komise v důsledku toho nebyl přijat, Komise ho

¹⁹⁰ European Commission (2011), viz pozn. 65.

však přepracovala a v upravené verzi nakonec schválila 1. června 2011.

Rovněž v květnu potom Rada vetovala návrh směrnice Komise týkající se užívání organických rozpouštědel v některých barvách a lacích a výrobků pro obnovu nátěru vozidel. Návrh směrnice Komise v důsledku toho nebyl přijat, ale Komise jej přepracovala a jeho upravená verze byla nakonec Komisí schválena 19. listopadu 2010. Používání práva veta Radou tedy mělo lehce vzestupnou tendenci, když oproti jednomu případu v roce 2009 tuto pravomoc využila dvakrát v roce 2010.

EP naproti tomu v letech 2008 - 2010 vetoval tři návrhy prováděcích opatření, a to v oblasti finančních služeb (směrnice o kapitálových požadavcích), energetiky (směrnice o označování televizorů) a bezpečnosti potravin (směrnice o potravinových doplncích).

Pokud jde o provedení směrnice o kapitálových požadavcích, plénum EP se proti prováděcímu aktu přijímanému RPK postavilo v prosinci 2008 na základě návrhu výboru pro hospodářské a měnové záležitosti (ECON), jehož námitka se opírala o kritérium překročení prováděcích pravomocí.

Ve skutečnosti EP v tomto bodě nebyl v pozici osamělého střelce, neboť Rada rovněž přispěchala s kritikou opírající se o stejné zákonné kritérium. Rada měla konkrétně za to, že povinnost používat srovnávací tabulky měla být upravena v základním aktu a nikoli v návrhu prováděcího aktu. Předmětem prováděcího aktu byla změna některých příloh směrnice, přičemž Komise krátce předtím představila návrh revize směrnice jako takové. V důsledku toho EP usoudil, že není vhodné schvalovat návrh prováděcího aktu, když se před ním otevírá možnost důkladnějšího a komplexnějšího přezkumu směrnice jako takové v rámci procedury spolurozhodování.

Usnesení o nesouhlasu s návrhem prováděcího aktu pak bylo odhlasováno drtivou většinou 16. prosince 2008¹⁹¹.

V květnu 2009 přijal EP v pořadí druhé usnesení vyjadřující nesouhlas s prováděcím opatřením přijímaným RPK, které se tentokrát týkalo energetického štítkování televizorů. V tomto případě EP vetoval opatření provádějící příslušnou směrnici, které bylo předtím schváleno členskými státy v regulativním výboru na konci března 2009. V EP byla vyslovena obava, že nový systém štítkování by klamal spotřebitele a tento názor byl nakonec podpořen 399 poslanci, přičemž kvorum pro získání potřebné absolutní většiny bylo 393 hlasů¹⁹².

Tento výsledek vedl ke vzniku právně nepřehledné situace, neboť na stejném plenárním zasedání EP nevyslovil nesouhlas s prováděcím opatřením upravujícím energetické štítkování ledniček, které zavádělo stejný systém. Usnesení vyjadřující nesouhlas s prováděcím opatřením upravujícím energetické štítkování ledniček získalo podporu 389 poslanců, takže chyběly 4 hlasy k získání potřebné absolutní většiny. Tato situace zaskočila a zmátla především Komisi usilující o vytvoření harmonizovaného systému pro všechny elektrické výrobky.

Třetí úspěšné hlasování o usnesení EP vyjadřujícím nesouhlas s prováděcím opatřením přijímaným RPK bylo spojeno s provedením směrnice týkající se potravinových doplňků. Návrh negativního stanoviska byl připraven výborem EP pro životní prostředí (ENVI) a na plénu získal 13. května 2010 podporu 370 poslanců, přičemž potřebné minimum bylo 369 hlasů. Zatímco Komise, opírající se o stanovisko Evropské agentury pro bezpečnost potravin, ve svém návrhu prováděcího opatření předpokládala zařazení látky trombin do seznamu povolených potravinových

¹⁹¹ P6_TA-PROV (2008) 0607, citováno z: www.europarl.europa.eu.

¹⁹² Kaeding M., Hardacre A., cit. d., s. 9.

doplňků, o kterých hovoří směrnice o potravinových doplncích, EP se vyslovil pro zákaz hovězího a vepřového trombinu užívaného jako potravinového doplňku za účelem spojení oddělených kusů masa do jednoho celku, neboť tato látka fungující jako jakýsi masný klíč podle jeho názoru nevykazovala žádné přínosy a výhody pro spotřebitele a naopak vést k jeho klamání.

Vedle zmíněných tří úspěšných hlasování na plénu a jednoho neúspěšného byly učiněny další tři pokusy prosadit nesouhlasné usnesení s návrhem prováděcího opatření přijímaného RPK, ale všechny narazily již ve stadiu projednávání a hlasování v příslušném výboru. Shodou okolností se všechny tři případy udály ve výboru ENVI a tematicky se jednalo o používání biocidů, požadavky na ekodesign domácích svítidel a právní úpravu chemických látek a sloučenin. Nabízí se v této souvislosti otázka, proč ze 71 prováděcích opatření přijatých RPK v roce 2008, ze 131 v roce 2009 a ze 164 v roce 2010 zaujal EP nesouhlasné stanovisko pouze v případech 1-2%, přičemž kromě toho pouze tři další návrhy nesouhlasných usnesení byly ve hře, ale neuspěly již ve stadiu hlasování ve výboru, aniž se vůbec dostaly na plénum¹⁹³?

Nabízí se tři možné odpovědi. Předně se může zdát, že EP jako celek plně nepochopil a tím pádem ani neuchopil potenciál RPK. EP se tak zcela neorientoval ve spletitých uličkách komitologie, ale s postupujícím časem a narůstající zkušeností lze očekávat, že bude využívat pravomoc veta častěji. Důležitým faktorem je také více než 50% nováčků mezi europoslanci ve funkčním období 2009-2014, kteří tak potřebují čas, aby se seznámili

¹⁹³ Blom-Hansen J., *The EU Comitology System in Theory and Practice: Keeping an Eye on the Commission?*, Palgrave Macmillan, 2011, s 93.

s tímto vysoce technickým a komplexním rozhodovacím nástrojem EP.

Dále je možné, že předložené návrhy prováděcích opatření jednoduše nebyly svým obsahem kontroverzní, a tedy ani nevyvolávaly potřebu odporu. Je pravda, že prováděcí opatření přijímaná RPK byla převážně technické povahy a pouze několik z nich mělo citlivou politickou dimenzi, v jejímž rámci by EP mohl mít zájem zaujmout nesouhlasný postoj.

Konečně zatřetí, jak ukázaly některé příklady, předložení návrhu nesouhlasného usnesení EP neznamena automaticky jeho schválení. Zatímco hlasování ve výboru EP se děje prostou většinou přítomných členů, při hlasování na plénu je třeba dosáhnout absolutní většiny všech europoslanců. Vzhledem k tomu, že zdaleka ne všichni členové EP bývají na plénu přítomni, bývá shromáždění absolutní většiny mnohdy tvrdým oříškem. Vzhledem k tomu, že vysoké kvorum představuje jakousi bezpečnostní pojistku proti případnému nadužívání práva veta ze strany EP, zdá se, že tento účel efektivně plní.

5.5 Alternativy k zablokování návrhu aktu přijímaného regulativním postupem s kontrolou

V průběhu platnosti RPK lze pozorovat určitý nárůst váhy EP v důsledku využívání určitých neformálních pravomocí. Vedle formálního schvalování usnesení vetujících prováděcí opatření přijímaná RPK se totiž vyvinula i praxe zablokování či změny prováděcích opatření de facto, která může de lege ferenda ukazovat cestu, jakou se bude EP ubírat při využívání svých pravomocí u nové kategorie aktů v přenesené pravomoci.

Odrazem této praxe je případ, kdy Komise stáhla návrh prováděcího opatření v návaznosti na zaznívající výraznou neformální kritiku ze strany EP, a dva další případy, kdy výbory EP stáhly návrhy usnesení vyjadřujících nesouhlas s prováděcím opatřením ještě před hlasováním v reakci na vyjádření Komise, že změny požadované EP zohlední při budoucí revizi prováděcího opatření.

Případ, kdy došlo ke stažení prováděcího opatření Komisí, se týkal detektorů pro fyzickou kontrolu (tzv. body scannerů), tedy zařízení získávajících obrázky osob jako by byly nahé. Používání těchto zařízení bylo jen dílčí součástí návrhu prováděcího opatření týkajícího se bezpečnosti civilního letectví, který byl na základě čl. 81 jednacího řádu EP postoupen výboru EP pro dopravu (TRAN).

Členové výboru TRAN neměli v úmyslu předkládat nesouhlasné usnesení, ale mezitím se tématu chopili členové výboru pro občanská práva a svobody (LIBE) a v souladu s čl. 108 jednacího řádu EP předložili plénu běžné parlamentní usnesení kritizující používání detektorů pro fyzickou kontrolu¹⁹⁴. I když právně vzato nebylo toto běžné usnesení EP přijímané podle čl. 108 jednacího řádu EP pro Komisi závazné, po vyvolání značného mediálního a tím i politického zájmu k tématu v několika členských státech se Komise rozhodla svůj návrh prováděcího opatření stáhnout.

Případ body scannerů ukazuje, že horizontální koordinace posuzování a přezkumu prováděcích opatření ještě není v EP dostatečná a poněkud pokulhává. Kontrolní mechanismy jsou v porovnání s těmi vytvořenými pro proceduru spolurozhodování nerozvinuté, zejména pokud jde o účinný přezkum prováděcích opatření plénem EP a ne

¹⁹⁴ P6_TA-PROV(2008)0521.

pouze odpovědným výborem. Na druhou stranu je patrné, že zviditelnění určitého prováděcího opatření může vést k mocenskému posílení EP a upevnění jeho pozice umožňující mu požadovat od Komise další ústupky.

Ve dvou případech předložily výbory EP návrhy nesouhlasných usnesení, které byly následně staženy ještě před tím, než o nich ve výboru proběhlo hlasování. Takový postup lze nazvat zablokováním či změnou návrhu prováděcího opatření de facto. V obou případech Komise dala najevo, že změny požadované EP zohlední v následné revizi prováděcích opatření. První případ se udál ve výboru ENVI a šlo o provádění testů na zvířatech, druhý ve výboru TRAN se týkal používání bezpečnostních pásů pro děti v letadlech.

Prostřednictvím uplatnění hrozby veta tak EP vyvinul jakési měkké právo na změnu prováděcího opatření. Na druhé straně je však třeba uvést, že konkrétní účinky a dopady této praxe musí být ještě vyhodnoceny. EP se totiž uplatněním této taktiky vystavuje riziku, že přísliby Komise nebudou dodrženy nebo dokonce zapomenuty, zvláště pokud doba mezi revizemi prováděcích opatření bude relativně dlouhá nebo v mezidobí dojde ke jmenování nové Komise. V takovém případě by bylo na sekretariátu EP, aby se zhostil role jakési institucionální paměti.

Ve světle zavedení nové kategorie aktů v přenesené pravomoci podle čl. 290 SFEU se zjištění učiněná v rámci analýzy RPK jeví jako zvláště důležitá, a to jak z teoretického, tak praktického pohledu. Z hodnocení RPK lze totiž vyvodit předběžné závěry ve vztahu k předpokládanému způsobu fungování systému aktů v přenesené pravomoci v budoucnu. Po čtyřech letech praktických zkušeností s RPK lze identifikovat několik aspektů, které charakterizují používání toho postupu a

které mohou mít do jisté míry platnost i pro akty v přenesené pravomoci.

První aspekt se týká vyjednávání o začlenění RPK do legislativních aktů. I při vědomí pokračující existence šedé zóny, pokud jde o rozlišení aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů praxe RPK naznačuje, že by problémy s tím související mohly být vstřebány při vyjednávání v rámci procedury spolurozhodování.

Lze mít tedy za to, že by se zkušenost s RPK mohla pozitivně promítnouti do nového systému založeného čl. 290 a 291 SFEU, jakkoliv vyjednávání o začlenění aktů v přenesené pravomoci do legislativního textu může být v některých případech obtížnější kvůli potřebě shodnout se na všech jejich detailech. Skutečnost, že došlo k výraznému nárůstu pravomocí EP v systému aktů v přenesené pravomoci, by měla vést k tomu, že EP bude věnovat větší pozornost podmínkám jejich používání. Lze očekávat, že zkušenost s RPK bude sloužit jako užitečný institucionální trénink pro vyjednávání o začleňování aktů v přenesené pravomoci do legislativních textů.

Druhý důležitý aspekt se týká změn, které nastaly ve vnitřních postupech samotného EP. Na straně EP bylo možno zaznamenat výrazné snahy poradit si jak po technické, tak po kapacitní stránce s přílivem prováděcích opatření přijímaných RPK. Tyto snahy by měly pokračovat i u aktů v přenesené pravomoci, neboť dosud nebylo nalezeno uspokojivé horizontální řešení. V současnosti je každý výbor EP odkázán na nalezení vlastního přístupu k těmto aktům, přičemž některé výbory s ohledem na vyšší počet aktů v přenesené pravomoci, které pod ně spadají, v tomto pokročily více než ostatní. Na druhou stranu lze pozorovat určitou tendenci dát průchod nejlepšímu a osvědčenému přístupu a pracovat s akty v přenesené pravomoci jednotnějším a horizontálnějším způsobem.

Obsah čl. 81 jednacího řádu EP stanoví institucionální rámec pro projednávání prováděcích opatření přijímaných RPK byl převzat do nových čl. 87a a 88, takže EP pro akty v přenesené pravomoci používá prakticky totožnou proceduru, kterou vytvořil pro prováděcí akty přijímané RPK. Z procesního hlediska lze rovněž očekávat pokračování trendu dominantní role několika jednotlivců při přezkumu aktů v přenesené pravomoci ve výborech, zejména zpravodajů, koordinátorů, předsedů výborů a vysokých úředníků.

Dalším aspektem očekávaného přístupu EP k aktům v přenesené pravomoci je vyšší míra politického zájmu, který byl relativně nízký v době používání RPK. Vyšší politický zájem by měl být dán jednak tím, že akty v přenesené pravomoci poskytují EP silnější pozici než RPK, jednak tím, že EP získal nově právo vyjádřit nesouhlas z jakýchkoliv důvodů, tedy už není neomezen třemi zákonnými kritérii. Tyto změny EP by měly usnadnit přezkum prováděcích opatření a otevřít prostor jednotlivým europoslancům, aby mohli do procesu volně vstoupit se svými vlastními připomínkami a návrhy, aniž by nutně museli rozumět tomu, jak aplikovat dříve platná zákonná kritéria. Lze tedy očekávat, že snadnější pochopení a využívání práva veta by mohlo vést k tomu, že se více europoslanců zapojí do projednávání prováděcích opatření, i když zachování statu quo v procesní rovině pravděpodobně podtrhne význam klíčových aktérů EP.

Pokud jde o hodnocení používání RPK, je poměrně překvapivé, že jako první možnost uplatnění veta využila Rada a nikoli EP, který vůbec byl poměrně zdrženlivý při vznášení námitek. Není však zcela jasné, do jaké míry byla tato zdrženlivost ovlivněna vysokým počtem prováděcích opatření přijímaných RPK, nedostatečným osvojením si RPK a jejího potenciálu, nespornou povahou

prováděcích opatření nebo obtížností vytvářet hlasovací většinu pro přijetí nesouhlasných usnesení.

Souhrnně vzato Rada odmítla šest návrhů prováděcích opatření, zatímco EP jen tři z celkových osmi pokusů uplatnit právo veta v rámci RPK. Z pěti neúspěšných pokusů byly tři spojeny s neúspěšným hlasováním ve výboru a naopak tři úspěšné pokusy vedly buď ke stažení návrhu Komisí, nebo ke stažení nesouhlasného usnesení EP před jeho hlasováním ve výboru po obdržení příslibu změny prováděcího opatření ze strany Komise.

Zajímavým aspektem RPK z pohledu možného postupu EP u aktů v přenesené pravomoci je úspěšnost hrozby vetem transformující se ve změnu prováděcího opatření de facto. Nepřekvapuje, že tato hrozba byla často doprovázena intenzivním lobbyingem ze strany Komise na podporu svých návrhů prováděcích opatření. Tato dvojí zkušenost je obzvláště relevantní pro akty v přenesené pravomoci, a to ze dvou důvodů.

Zaprvé, akty v přenesené pravomoci obdobně jako prováděcí akty přijímané RPK neumožňují přijímání pozměňovacích návrhů, ale nabízí pouze přímé a obecné právo námítky, takže EP se bude patrně držet stejného vzorce postupu spočívajícího v hrozbě uplatnění veta ve vztahu k prováděcímu opatření jako takovému, nebo v hrozbě zrušení přenesení pravomoci jako takové, aby dosáhl konkrétních a dílčích ústupků a příslibů ze strany Komise. Lze tedy očekávat pokračování praxe vynucování změny prováděcích opatření de facto a vzhledem k silnějšímu postavení EP v nové kategorii aktů v přenesené pravomoci možná i její častější využívání.

Zadruhé je patrný nárůst snahy o ovlivňování EP ze strany Komise v návaznosti na neformální mechanismy zapojování EP do přípravy aktů v přenesené pravomoci před tím, než mu jsou Komisí formálně postoupeny. Pravomoc EP

vznést námitku vůči aktu v přenesené pravomoci z jakéhokoliv důvodu Komisi motivuje k hledání mechanismů včasného varování a mechanismů konzultace umožňujících zapojení EP, neboť odrazovat EP od vznesení námitky až poté, co mu je návrh aktu v přenesené pravomoci formálně postoupen, může být za určitých okolností už pozdě.

Z výše uvedeného vyplývají tři teoretické závěry. Zaprvé, komitologie a specificky RPK se staly dodatečným prvkem vyjednávání v rámci procedury spolurozhodovací. Ukazuje se, že rozsah přenesení pravomoci a uvážení Komise v RPK je vyšší v případech, kdy je základní akt přijímán kvalifikovanou většinou a kdy se jedná o komplexní oblast právní úpravy. Toto zjištění nabývá na zajímavosti ve světle rozšířené aplikace procedury spolurozhodování a hlasování kvalifikovanou většinou zavedených LS, zejména v oblastech společných politik zahrnujících tradičně výrazné přenášení prováděcích pravomocí na Komisi jako je zemědělství, energetika, veřejné zdraví, obchod a humanitární pomoc.

Zadruhé, zkušenost s RPK ukázala, že těžiště vyjednávání a rozhodování u aktů v přenesené pravomoci se může přesouvat z formálních legislativních platforem EP jako jsou plénum nebo výbory na úzký a omezený počet vyvolených vlivných vyjednávačů zahrnující koordinátory a zpravodaje jednotlivých frakcí v EP. Ti přitom nemusí automaticky odrážet rozložení sil v EP po zeměpisné nebo ideologické linii, ale může se jednat o politicky jinak nevýznamné členy EP, kteří jsou však vysoce angažovaní a profilovaní v jedné konkrétní oblasti politiky EU.

Konečně zatřetí uvedené příklady přispívají k lepšímu pochopení vztahu mezi formálními a neformálními institucemi. Zavedení RPK v roce 2006 poskytující EP právo veta, jinými slovy formální institucionální změna, vedlo ke vzniku mnoha neformálních postupů a praxi jako

je změna obsahu prováděcího opatření de facto, tedy neformálními institucím, které zase zpětně mohou ovlivňovat vyjednávání o obsahu budoucích aktů v přenesené pravomoci. Vedle rostoucího vlivu v legislativním procesu tak byl EP schopen prostřednictvím strategického využívání vztahu mezi formálními a neformálními institucemi uplatňovat své zájmy i při rozhodování o prováděcích aktech přijímaných RPK.

Porozumění možnostem využívání formálních i neformálních postupů při vyjednávání o prováděcích aktech přijímaných RPK je pro všechny zúčastněné aktéry důležité zejména s ohledem na rostoucí význam přenesených pravomocí v právním řádu EU. Postupně se rodící a rozvíjející praxe aktů v přenesené pravomoci nabízí stále více příležitostí k zúročení zkušenosti s praktickým fungováním RPK.

6 Meze prováděcích pravomocí a soudní přezkoumatelnost jejich výkonu

Výkon přenesených prováděcích pravomocí nastoluje otázku mezí tohoto přenesení, jejíž zodpovězení je důležité zejména z hlediska zásady svěřených pravomocí i zásady právního státu, resp. společenství. Vzhledem k tomu, že tyto meze mnohdy nelze dostatečně dovodit z primárního či sekundárního práva, hraje při jejich rýsování klíčovou roli judikatura ESD. Z ní vyplývá, že prováděcí opatření se v první řadě nemůže odchýlit od ustanovení základního aktu, jemuž je podřízeno¹⁹⁵. Výjimkou z tohoto pravidla je případ, kdy základní akt

¹⁹⁵ Věc C-38/70, Deutsche Tradex vs. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, ECR 145.

výslovně svěřuje pravomoc se od jeho obsahu odchýlit¹⁹⁶. Ve věci Eridania¹⁹⁷ ESD rozhodl, že takové odchýlení od základního aktu navíc musí respektovat jeho obecný systém a nesmí narušovat jeho podstatné prvky.

6.1 Tradiční přezkum mezí prováděcích pravomocí ve znamení zdrženlivého přístupu ESD

Rozsah a meze prováděcích pravomocí Komise byly ESD poprvé vymezeny v již citovaném případě Köster, kdy ESD potvrdil, že SES umožňuje Radě svěřit prováděcí pravomoc Komisi a současně Radě umožňuje podrobit toto přenesení určitým podmínkám. ESD tak přišel s prvním nástinem ústavně-smluvních parametrů přenesení pravomoci. Podstatou byl spor o zákonnost projednávání v řídicím výboru, které se týkalo právního rámce stanovícího dovozní a vývozní licence pro obilí. Rada tvrdila, že pravomoc stanovit předmětný právní rámec náležela Radě, která tak měla učinit formou běžné legislativní procedury stanovené v čl. 37 SES.

ESD s tímto tvrzením nesouhlasil, když uvedl, že jak samotná SES v podobě svého čl. 211, tak ustálená praxe institucí Společenství zakládají rozlišení mezi akty, které mají svůj právní základ přímo v SES, a opatřeními určenými k jejich provedení. Z toho vyplývá, že zákonodárce je v případě prvně uvedených aktů oprávněn stanovit zásadní prvky upravované oblasti a ponechat na druhých uvedených opatřeních prováděcí ustanovení určená ke konkrétnímu provedení zásad obsažených v základním aktu.

¹⁹⁶ Věc C-100/74, Societé C.A.M. vs. Komise, ECR 1393.

¹⁹⁷ Věc C-230/78, Eridania, ECR 2749.

Proto podle ESD nelze přisvědčit požadavku, že všechny detailní aspekty týkající se SZP mají být upraveny Radou podle legislativního postupu stanoveného v čl. 37 SES. Pro účely tohoto ustanovení je dostatečné, že základní prvky této úpravy byly přijaty v souladu s postupem obsaženém v tomto ustanovení. Naproti tomu předpisy provádějící základní nařízení mohou být přijímány postupem odlišným od postupu obsaženého v čl. 37 SES, a to buď přímo Radou, anebo Komisí na základě zmocnění, které je uděleno na základě čl. 211 SES¹⁹⁸.

Zatímco tedy podstatné prvky určité oblasti politiky musí být předmětem rozhodování, které je v souladu s institucionální rovnováhou stanovenou SES, nepodstatné prvky mohou být předmětem přenesení pravomoci a přijímány jednodušším postupem. Tento úsudek ESD byl založen jak na znění SES, zejména jejím čl. 202, tak na argumentu společných ústavních tradic všech členských států.

ESD tak nejprve stanovil, že Rada byla oprávněna přenést prováděcí pravomoc na Komisi a mohla tak učinit stanovením určitých podmínek, následně uznal oprávněnost použití procedury řídicího výboru doprovázející přenesení pravomoci na Komisi.

Klíčová otázka však zněla: Co smí být přeneseno a co naopak nesmí být přeneseno? Z hlediska nalezení odpovědi je zásadní jednak vytyčení hranice mezi podstatnými a nepodstatnými prvky legislativního aktu, jednak definování normativního vztahu mezi základním aktem a prováděcím aktem.

V rozsudku *Rey Soda*¹⁹⁹ ESD následně upřesnil, že pojem provedení musí být vykládán extenzivně²⁰⁰. Tento závěr podle něj vyplýval jak ze znění tehdy platného čl. 155 SES (pozdějšího čl. 211 SES) a ze systematiky SES,

¹⁹⁸ Věc C-25/70, cit. rozs., bod 16.

¹⁹⁹ Věc C-23/75, cit. rozs.

²⁰⁰ Tamt., body 9-10.

tak z blíže nedefinovaných „konkrétních potřeb“. Podle ESD má Rada v určitých odvětvích jako je SZP volnost uvážení, zda je potřebné přenést na Komisi široké posuzovací a prováděcí pravomoci. Pouze Komise je totiž podle něj schopna průběžně sledovat trendy a vývoj na zemědělských trzích a rychle regulativně zasáhnout, pokud si to situace vyžaduje²⁰¹.

Rozsah těchto široce přiznaných prováděcích pravomocí by měl být vymezen s ohledem na obecné cíle základního aktu, spíše než na základě doslovného významu zmocnění²⁰². V rozsudku Zuckerfabrik Franken²⁰³ šlo o složitější případ vymezení rozsahu prováděcí pravomoci, kdy prováděcí opatření Komise bylo založeno na prováděcím opatření Rady, která současně přijala i základní akt. ESD potvrdil, že na základě zmocnění byla Komise oprávněna přijmout všechna opatření nezbytná²⁰⁴ nebo vhodná k provedení základního právního předpisu za předpokladu, že nejsou v rozporu s tímto zmocňujícím právním aktem nebo prováděcími předpisy přijatými Radou.

Podobně ESD rozhodl ve věci Common Market Fertilizers vs. Komise²⁰⁵, že Komise byla při přijímání obecných prováděcích pravidel refundace celních dávek na základě čl. 239 Celního kodexu, který představoval základní akt, oprávněna v souladu s příslušným komitologickým postupem přenést na sebe sama pravomoc rozhodovat o individuálních žádostech o refundaci celních dávek a o postupu, kterým má být takové rozhodnutí přijato²⁰⁶.

²⁰¹ Tamt., bod 11.

²⁰² Tamt., bod 14.

²⁰³ Věc C-121/83, Zuckerfabrik Franken, Recueil s. 2039.

²⁰⁴ V této souvislosti viz rozsudek ve věci Pardini, C-808/79, Recueil s. I-2103.

²⁰⁵ Věc C-443/05, Common Market Fertilizers vs. Komise, ECR I-7209.

²⁰⁶ Tamt., bod 134.

V rozsudku Španělsko a Francie vs. Komise²⁰⁷ ESD uvedl, že Komise má povinnost jednat v mezích, které lze dovodit ze systematiky a cíle základního aktu, a rozhodl, že opatření přijatá Komisí nespadají do rozsahu působnosti základního aktu. V rozsudku EP vs. Komise²⁰⁸ pak měla ESD za to, že Komise má povinnost jednat v mezích, které lze dovodit z jednotlivých ustanovení základního aktu, aniž by bylo nutně třeba zkoumat jeho celkový systém a účel.

V rámci společné SZP tedy ESD uznal široké prováděcí pravomoci Komise s ohledem na zvláštní úlohu, kterou v tomto odvětví zastávala jako jediný subjekt, který mohl nepřetržitě a pozorně sledovat vývoj zemědělských trhů a jednat pružně v závislosti na vývoji situace. Mimo toho odvětví však byla judikatura ESD přísnější. V rozsudku Vreugdenhil²⁰⁹ týkajícího se společného celního sazebníků ESD upřesnil, že širokou interpretací prováděcích pravomocí Komise lze akceptovat jen ve specifickém rámci pravidel pro trhy se zemědělskými výrobky a nelze se jí dovolávat na podporu prováděcích předpisů přijatých Komisí v jiných oblastech SZP, jejichž cíl leží mimo oblast trhu se zemědělskými výrobky.

Ve věci C-22/88²¹⁰ ESD však uvedl, že širokým výkladem mezí prováděcích pravomocí nelze ospravedlnit akty přijaté Komisí na základě jejích prováděcích pravomocí v oblasti SZP, jestliže účel těchto aktů neleží v této oblasti, ale v jiné oblasti, která byla vyčerpávajícím způsobem upravena předpisy přijatými Radou²¹¹. Komise tak nemůže využívat extenzivního výkladu

²⁰⁷ Věc C-6/88 a 7/88, Španělsko a Francie v. Komise, Recueil s. 3639.

²⁰⁸ Věc C-156/93, cit. rozs.

²⁰⁹ Tamt.

²¹⁰ Věc C-22/88, Vreugdenhil, Recueil s. 2049.

²¹¹ Tamt., bod 17.

svých prováděcích pravomocí v oblasti SZP k právním zásahům mířícím svým účelem do nezemědělských oblastí²¹².

Problém nedostatečné přesnosti kritérií pro přenesení prováděcí pravomoci ESD řešil v rozsudku Central-Import Münster²¹³, kde si soukromá společnost stěžovala na vyrovnávací poplatky, které byla podle legislativy EU nucena platit na dovozy suchých hroznů. Stěžovatel uváděl, že v případě přenesení pravomoci na Komisi je Rada povinna dopředu stanovit přesné podmínky výkonu této pravomoci ze strany Komise. Podle ESD bylo skutečně předpokladem platnosti zmocňovacího ustanovení dostatečně přesné vymezení pravomoci svěřené Komisi. Z toho plyne, že zmocňující ustanovení samo muselo stanovit podmínky výkonu přenesené pravomoci ze strany Komise.

Obdobný problém byl řešen i v případě Aliance pro přírodní zdraví²¹⁴. Podle ESD musí Rada v případě, že hodlá přenést pravomoc změnit určité aspekty dotčeného legislativního aktu, zajistit, aby tato pravomoc byla přesně vymezena a aby byl výkon této pravomoci podroben přísnému přezkumu²¹⁵. ESD tak přiznal zákonodárci možnost přenést svou pravomoc změnit určité prvky legislativního aktu. V daném případě dospěl ESD k závěru, že podstatné prvky tohoto přenesení byly v základním aktu stanoveny²¹⁶.

V rozsudku Německo vs. Komise²¹⁷ ESD upřesnil pojem „podstatné prvky“ základního právního předpisu, charakterizovatelné i jako politicky determinovaná ustanovení²¹⁸, jejichž definice náleží zákonodárci. Předmětem sporu byla legalita systému sankcí použitelných

²¹² Hofmann H. (2009), cit. d., s. 495.

²¹³ Věc C-291/86, cit. rozs.

²¹⁴ Věc C-154/04, cit. rozs.

²¹⁵ Tamt., bod 90.

²¹⁶ Tamt., bod 92.

²¹⁷ Věc C-240/90, cit. rozs.

²¹⁸ Hofmann H., Turk A. (eds.), EU administrative governance, Edward Elgar Publishing, 2006.

v rámci režimu finančního podpor Společenství, který byl zaveden Komisí na základě přenesení pravomoci Radou. Německo tvrdilo, že tyto sankce měly být považovány za podstatné složky právní úpravy dotčeného odvětví, jelikož měly dopad na základní práva jednotlivců, a tak by taková pravomoc měla náležet pouze Radě a neměl by být přenesena na Komisi.

ESD nejprve odkázal na judikaturu Köster a provedl rozlišení mezi prvky, které mají být s ohledem na jejich podstatnou povahu ve vztahu k předmětu právní úpravy vyhrazeny pravomoci Rady, a prvky, které s ohledem na svou nepodstatnou povahu mohou být přeneseny na Komisi²¹⁹. V rozporu s míněním německé vlády, která namítala, že zmocňující ustanovení základního aktu byla formulována příliš obecně²²⁰, dospěl k závěru, že poté, co Rada stanovila v základním aktu podstatná pravidla upravující předmětnou otázku, může přenést na Komisi obecnou prováděcí pravomoc, aniž by musela specifikovat podstatné součásti přenesené pravomoci. Ustanovení formulované obecným způsobem tedy podle ESD poskytuje dostatečný základ pro oprávnění konat²²¹.

Reakci ESD tak jde shrnout tak, že pojem „podstatné“ musí být vyhrazen pro ustanovení, jejichž účelem je dát základním zásadám politiky Společenství konkrétní podobu a že v dané věci se tento pojem nevztahuje na sankce určené k zajištění řádné správy finančních prostředků určených na realizaci těchto základních zásad.

Ve stejném duchu charakterizoval ESD jako „jiné než podstatné“ ustanovení nařízení Rady týkající se programu TACIS, které umožňovalo změnit prahovou hodnotu bez

²¹⁹ Tamt., bod 36.

²²⁰ Tamt., bod 40.

²²¹ Tamt., bod 43.

konzultace EP, jelikož se „nedotýkalo obecné systematiky“ dotčeného nařízení²²².

Z uvedené i související judikatury lze tedy vyvodit tři ústavně-smluvní limity přenesení pravomoci. Za první podmínku zákonnosti zmocňujícího ustanovení tak lze považovat jeho dostatečně specifický charakter, jinými slovy povinnost Rady jasně specifikovat hranice pravomoci svěřené Komisi²²³. Zadruhé, předmětem přenesení pravomoci nemohou být ustanovení, která dávají konkrétní podobu základním parametrům politik Společenství. Konečně za třetí Komise není oprávněna používat širokých prováděcích pravomocí v jedné oblasti politiky k zasahování do pravomocí Rady v jiné oblasti politiky²²⁴.

6.2 Osmělený ESD: konstatování překročení mezi prováděcích pravomocí

Případy, kdy ESD konstatoval, že Komise překročila meze svých prováděcích pravomocí, byly dosud poměrně sporadické²²⁵.

Stojí za pozornost, že restriktivnější postoj k rozsahu prováděcích pravomocí ESD zaujal v oblastech mimo SZP. Ve věci Nizozemí vs. Komise²²⁶ ESD posuzoval, zda směrnice Komise 1999/51/EC mohla být legitimně přijata na základě čl. 2a směrnice Rady 76/769, který stanovil, že změny vyžadované k přizpůsobení příloh směrnice technickému pokroku by měly být schvalovány v souladu s komitologickým postupem. Tím, že Komise

²²² Věc C-417/93, cit. rozs.

²²³ Věc C-291/86, cit. rozs.

²²⁴ Věc C-22/88, cit. rozs.

²²⁵ Schaefer G. F., Türk A., Legislation and Implementation: Theoretical Considerations and Empirical Findings, in: Schaefer G. F. (ed.), The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation, Maastricht, 2000, s. 154.

²²⁶ Věc C-314/99, Nizozemí vs. Komise, ECR 5521.

změnila bod 24 přílohy I směrnice 76/769, jednoduše prodloužila výjimky udělené Rakousku a Švédsku v Aktu o přistoupení, aby jim umožnila zachovat si přísnější pravidla o používání kadmia, jak bylo stanoveno právě v bodu 24 přílohy I směrnice 76/769. ESD následně dospěl k závěru, že v případě takové výjimky se nejednalo o přizpůsobení se technickému pokroku a že tedy Komise nebyla oprávněna přijmout prováděcí opatření na základě čl. 2a směrnice 76/769²²⁷.

Za další z výjimek z tolerantního přístupu ESD k rozsahu prováděcích pravomocí lze považovat rozsudek ESD ve věci C-318/04²²⁸, podle něhož Komise při provádění směrnice EP a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů překročila své pravomoci.

EP v roli žalobce tvrdil, že rozhodnutí Komise o odpovídající úrovni ochrany při zpracovávání údajů o cestujících předávaných americkému Úřadu pro cla a ochranu hranic bylo přijato ultra vires, a to konkrétně zejména v rozporu s čl. 3 odst. 2 směrnice, který se týkal vynětí činností, které nespadají do oblasti působnosti práva EU. Negativní stanovisko přijal před přijetím rozhodnutí Komise i komitologický výbor pro ochranu fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů, zavedený článkem 29 směrnice.

Ostatně i EP před podáním žaloby na neplatnost přijal na základě článku 8 rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi usnesení, které uvádí některé výhrady právní povahy k návrhu, který mu byl předložen. Konkrétně se EP v tomto usnesení domníval, že návrh rozhodnutí o

²²⁷ Obdobně viz C-93/00, EP vs. Rada, Recueil, s. 10119, kdy ESD nepřiznal Radě pravomoc prodloužit dobrovolný systém označování hovězího masa na základě čl. 19 směrnice 820/97.

²²⁸ Věc C-318/04, cit. rozs.

odpovídající úrovni ochrany překračuje pravomoci svěřené Komisi článkem 25 směrnice. Vyzval k uzavření vhodné mezinárodní dohody respektující základní práva, pokud jde o některé body podrobně stanovené v uvedeném usnesení, a požádal Komisi, aby mu předložila nový návrh rozhodnutí²²⁹. Komise na tyto námitky EP nereflektovala a přijala rozhodnutí v původně navržené podobě.

K předmětu žaloby ESD uvedl, že čl. 3 odst. 2 směrnice vyjímá z její působnosti zpracování osobních údajů prováděné pro výkon činností, které nespádají do působnosti práva Společenství a jsou uvedeny v hlavě V a VI SEU, a v každém případě zpracování, které se týká veřejné bezpečnosti, obrany, bezpečnosti státu a činnosti státu v oblasti trestního práva²³⁰.

Vzhledem k tomu, že podle ESD představují údaje o cestujících předávané americkému Úřadu pro cla a ochranu hranic zpracování, které se týká veřejné bezpečnosti a činnosti státu v oblasti trestního práva, nespadá rozhodnutí Komise o odpovídající úrovni ochrany provádějící čl. 3 odst. 2 první odrážky směrnice do oblasti její působnosti, a ESD je tedy prohlásil za neplatné²³¹. V této souvislosti je třeba uvést, že ESD považoval za protiprávní již rozhodnutí Rady 2004/496/ES o uzavření dohody mezi ES a USA o zpracování a předávání údajů jmenné evidence cestujících americkému Úřadu pro cla a ochranu hranic, a to z důvodu nesprávného právního základu²³². Tím spíš potom musel prohlásit za neplatné rozhodnutí Komise, které uvedené rozhodnutí Rady provádělo.

Jedno z vysvětlení zmíněné sporadičnosti případů konstatování překročení prováděcí pravomoci Komise lze

²²⁹ Tamt., bod 38.

²³⁰ Tamt., bod 54.

²³¹ Tamt., bod 59.

²³² Tamt., bod 67.

hledat v systému brzd a protiváh v komitologii. Zaprvé, uvnitř samotné Komise existuje na několika úrovních vnitřní kontrola. Zadruhé, zástupci členských států ve výboru mohou při projednávání návrhu prováděcího aktu vznášet námitky. Zatřetí, zájmové skupiny mající přístup k návrhu prováděcího aktu se mohou obracet na Komisi nebo členské státy s připomínkami, pokud mají pocit, že prováděcí akt postrádá odpovídající právní základ. Začtvrté, EP má pravomoc zasáhnout do komitologického procesu, má-li za to, že Komise překračuje své pravomoci. Zapáté, možnost soudního přezkumu ze strany ESD často působí jako hrozba odrazující Komisi od případného pokusu dopustit se překročení prováděcích pravomocí.

Jiné vysvětlení se nabízí v souvislosti s hypotézou, že ESD je aktivním podporovatelem a spoluhybatelem integračního procesu stojícím na stejné straně pomyslné barikády jako Komise. Nahlíženo touto optikou může ESD meze přenesení prováděcích pravomocí vnímat spíše jako politický než jako typicky právní problém a v důsledku toho se uchylovat ke zdrženlivému postoji k jejich právnímu přezkumu. Kromě toho spory o rozsah těchto mezí zatím ani příliš nevystávají, možná i proto, že instituce EU nechtějí chodit proti sobě do otevřeného právního konfliktu.

6.3 Úkrok ESD stranou: vybočení z ustálené judikatury o podstatných prvcích základního aktu

Judikatura ESD týkající se zákonnosti prováděcích opatření tedy byla poměrně výrazně ovlivněna tím, že ve sféře společné zemědělské politiky ESD přiznával Komisi větší volnost. Protikladné závěry v rozsudcích ve věci Geneticky modifikované mikroorganismy (GMMOs) a Pesticidy

však ukazují, co se stane, když ESD přehlíží a opomíjí svou vlastní judikaturu o podstatných prvcích základního aktu.

V případě GMMOs²³³ základní akt ve formě nařízení zmocňoval Komisi k přijetí prováděcího opatření regulativním postupem stanovícího, mimo jiné, seznam nezemědělských a neorganických látek, které mohly být použity v organických výrobcích, aniž by byl výrobce zbaven práva označit výrobek organickým štítkem. Stržena svým obvyklým nadšením pro biotechnologie Komise při vypracování prováděcího opatření neodolala pokušení uvést, že GMMOs mohou být rovněž zahrnuty do uvedených seznamů, pokud se tak stane použitím regulativního postupu.

Bylo možno mít za to, že prováděcí nařízení Komise samo o sobě nedovoluje označovat výrobky obsahující GMMOs jako organické. I když si byl tedy EP vědom, že žaloba na neplatnost proti Komisi na tomto základě může být považována za předčasnou, zaujal postoj, že povolení GMMOs by bylo neslučitelné se základním nařízením. Účelem žaloby na neplatnost tak bylo především varovat Komisi před přijetím jakéhokoliv rozhodnutí v tomto duchu. Na druhou stranu, pokud by bylo shledáno, že účinky sporného ustanovení prováděcího nařízení Komise mají více než jen deklaratorní účinek, mohl EP doufat, že ESD vysloví zákaz používání GMMOs ve výrobcích označovaných jako organické.

Pokud měl ESD za to, že sporné ustanovení nemá právní účinky povolení GMMOs ve výrobcích označených jako organické, měl v zásadě prohlásit žalobu za nepřípustnou. ESD však zvolil jiný postup, když uvedl, že vzhledem k tomu, že GMMOs nejsou specificky zahrnuty v omezujících seznamech látek, nevyvolávají sporná ustanovení žádné právní účinky ve vztahu k tvrzením EP. ESD se tak

²³³ Věc C-156/93, cit. rozs.

v podstatě k předmětnému problému odmítl vyjádřit, když se zdržel vyjádření k možnému přesnému rozsahu působnosti sporných ustanovení.

Ve věci samé, která byla předmětem sporu mezi EP a Komisí, ESD rozhodl, že výrobky označované jako organické mohou obsahovat GMMOs, a to jednak na základě skutečnosti, že základní nařízení výslovně nezakazovalo používání GMMOs, jednak na základě toho, že jakékoliv použití GMMOs by vyžadovalo povolení podle postupu stanoveného příslušnou směrnicí²³⁴.

Právní názor ESD lze hodnotit tak, že přehlíží podstatné prvky základního nařízení, konkrétně skutečnost, že upravuje zemědělskou výrobu na úrovni farmy, že organické výrobky mají být tvořeny převážně složkami nacházejícími se v přírodě a že hlavním cílem základního nařízení bylo zvýšení věrohodnosti výrobků označovaných jako organické v očích spotřebitelů.

Postoj ESD byl nepochybně ovlivněn politickými okolnostmi a vývojem, to však nemůže v žádném případě vysvětlit ani odůvodnit jeho výrok, že Komise je oprávněna přijmout prováděcí opatření, které není v souladu s duchem a cíli základního nařízení o organických výrobcích.

Naproti tomu případ *Pesticidy*²³⁵ se týkal prováděcího opatření upravujícího jednotné zásady hodnocení a povolování pesticidů pro členské státy, k jehož přijetí Rada zmocnila sebe samu. EP, který tak byl vyřazen z rozhodovacího postupu, si stěžoval, že přijetím prováděcí směrnice Rada stanovila pouze zásady vztahující se na podzemní vody sloužící k výrobě pitné vody a ne na veškeré podzemní vody a že umožňovala podmíněné povolení pesticidu, jehož předpokládaná koncentrace nepřesáhne

²³⁴ Směrnice 90/220/EHS o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí, *Úř. věst.* L 117, s. 15-27.

²³⁵ Věc C-303/94, EP vs. Rada, ECR 2943.

určitou maximální hodnotu povolenou příslušnou legislativou EU o ochraně vody. EP proto namítal, že uvedeným postupem Rada změnila požadovaný stupeň ochrany podzemních vod, a v důsledku toho nerespektovala podstatné prvky základního aktu.

ESD poněkud překvapivě neměl problém uznat za podstatný prvek příkaz základní směrnice, že povolené pesticidy nesmí mít žádný škodlivý účinek na zdraví lidí nebo zvířat nebo na podzemní vody a že nesmí mít nepřijatelný vliv na životní prostředí, zejména v podobě kontaminace vody. Poté, co poznamenal, že Rada poskytla ochranu pouze jedné skupině podzemních vod a nerespektovala maximální předvídatelnou koncentraci pesticidů, ESD dospěl k závěru, že nezohledněním účinků, které pesticidy mohou mít na všechny podzemní vody je napadená směrnice v rozporu s jedním z podstatných prvků právní úpravy výslovně stanoveným v základní směrnici, a prováděcí směrnici proto prohlásil za neplatnou.

Ze srovnání rozsudků GMMOs a Pesticidy je tedy patrný nekonsistentní postoj ESD ve vztahu k podstatným prvkům základního aktu. Tím, že ESD ve věci GMMOs posoudil možnost Komise rozhodnout o zahrnutí GMMOs do výrobků označených jako organické jako souladnou s ustanoveními základního aktu, posvětil vlastně situaci, která je *contradictio in adjecto*, za což byl také kritizován²³⁶. Ve věci Pesticidy se naopak ESD nerozpakoval zrušit prováděcí opatření, které navíc nebylo konzultováno s EP, z důvodu rozporu s podstatnými prvky základního aktu.

²³⁶ Bradley K. (2006), cit. d., s. 422.

6.4 Novodobá judikatura ESD ve znamení příslibu důsledného přezkumu mezí přenesených pravomocí

U novějších případů přezkumu mezí přenesených pravomocí je pro ESD typické přikládání značného významu cílům, které základní akt zamýšlí sledovat. V nedávné době tak ESD vyhověl žalobě EP proti rozhodnutí Komise týkající se bezpečnosti hranic na Filipínách v rámci finanční a technické pomoci a hospodářské spolupráce s rozvojovými zeměmi Asie²³⁷. Konkrétně šlo o posouzení toho, zda pravomoc řídit finanční a technickou pomoc, jakož i hospodářskou spolupráci s rozvojovými zeměmi v Asii a Latinské Americe stanovená v čl. 15 nařízení 443/92 pokrývá i projekt zaměřený na zvýšení bezpečnosti a správy hranic Filipín v rámci boje proti terorismu a mezinárodnímu zločinu. ESD v tomto případě dospěl k závěru, že cíl sledovaný napadeným rozhodnutím v podobě boje proti terorismu a mezinárodnímu zločinu nepatří mezi cíle nařízení, které zmíněné rozhodnutí provádělo, ani k těmto cílům nemá „přímý vztah“²³⁸.

Naopak pokud bylo prováděcí opatření přijato za účelem dosažení cíle základního aktu, byl ESD připraven interpretovat zmocňující ustanovení velkoryseji. Ve věci *cp-Pharma*²³⁹ ESD uznal, že čl. 3 nařízení 2377/90 nestanoví výslovně možnost zahrnutí určité látky do přílohy II tohoto nařízení, což však nebrání tomu, aby na základě cíle nařízení spočívajícím v ochraně veřejného zdraví Komise takové zahrnutí provedla²⁴⁰.

Nepříliš časté rozuzlení v neprospěch prováděcího opatření Komise slibuje aktuální případ *EP vs. Rada*²⁴¹ nacházející se v současné době ve stadiu zveřejněného

²³⁷ Věc C-403/05, EP vs. Komise, ECR I-9045.

²³⁸ Tamt., body 55, 66-68.

²³⁹ Věc C-448/06, *cp-Pharma*, Úřední věstník C 223, s. 8.

²⁴⁰ Tamt., bod 40.

²⁴¹ Věc C-355/10, dosud nerozhodnutá.

stanoviska Generálního advokáta²⁴². V této věci se EP domáhá, aby ESD zrušil rozhodnutí Rady 2010/252/EU, kterým se doplňuje Schengenský hraniční kodex (SHK)²⁴³, pokud jde o ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích.

Generální advokát nejprve zaujal velmi zdrženlivý postoj k odkazu Rady na judikaturu ESD hovořící ve prospěch širokých prováděcích pravomocí, které ESD Komisi přiznal. Podle něj totiž musí unijní zákonodárce při stanovení nástrojů ochrany vnějších hranic a boje proti nedovolenému přistěhovalectví činit choulostivá rozhodnutí, která mohou mít značné důsledky pro svobodu jednotlivců a mít vliv na dodržování lidských práv. To podle něj platí nejen pro vymezení základních zásad politiky řízení hranic, nýbrž i pro určení opatření k provedení těchto zásad. Dospívá tedy v tomto ohledu k závěru, že rozsah prováděcích pravomocí v této oblasti je více vymezen v porovnání s techničtějšími odvětvími a že je v důsledku toho prostor Komise pro uvážení užší.

Generální advokát se ztotožnil s prvním žalobním důvodem, podle kterého napadené rozhodnutí zavádí nové podstatné prvky do SHK. S ohledem jak na odvětví, do něhož je dotčená právní úprava začleněna, tak na cíle a obecnou systematiku SHK, v němž je ostraha hranic základní součástí politiky hraniční kontroly, a přes prostor pro uvážení ponechaný Komisi totiž opatření vyjmenovaná v příloze napadeného rozhodnutí jako je prohlídka, zadržení a zabavení lodě a opatření v oblasti vylodění podle jeho názoru upravují podstatné prvky ostrahy vnějších námořních hranic a zahrnují volby, které

²⁴² Stanovisko Generálního advokáta Paola Megoziho ve věci C-355/10 přednesené dne 17. dubna 2012.

²⁴³ Nařízení EP a Rady č. 562/2006/ES, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob, Úř. věst. L 105, s. 1–32.

mohou mít vliv na individuální svobody osob a jejich základní práva a na možnost dovolávat se v EU právní ochrany.

Vedle toho Generální advokát přisvědčil i třetímu žalobnímu důvodu, podle kterého napadené rozhodnutí tím, že mění nařízení Frontex, překračuje rozsah působnosti nařízení upravujícího SHK, které nesvěřuje Komisi nebo Radě pravomoc měnit jiné nařízení. Ve shodě s žalobce totiž dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí právně upravuje aspekty týkající se operativní spolupráce mezi členskými státy v oblasti řízení vnějších hranic EU, které spadají do působnosti nařízení Frontex, a stanovuje pravidla zasahující do fungování agentury zřízené tímto nařízením, čímž překračuje meze prováděcích pravomocí stanovených čl. 12 odst. 5 SHK.

Na základě toho se Generální advokát domnívá, že žalobě musí být vyhověno a napadené rozhodnutí musí být zrušeno. Bude-li se ESD stanoviskem Generálního advokáta řídit a v souladu s jeho doporučením napadené rozhodnutí zruší, bude se nepochybně jednat o důležitý signál de lege ferenda, jakým způsobem by ESD mohl přistupovat k soudnímu přezkumu nově zavedených a používaných prováděcích aktů a zejména povahou citlivějších aktů v přenesené pravomoci. Takový rozsudek by představoval opodstatněnou naději, že poněkud neurčité pojmy „doplňuje“, „mění“ a „podstatné prvky“ vztahující se k aktům v přenesené pravomoci by ESD mohl vykládat restriktivně a s respektem k hierarchii právních aktů zavedené LS.

Rozbor judikatury ESD vztahující se k přezkumu mezi prováděcími pravomocí ukazuje na obtížnost uchopení normativního vztahu mezi zmocňujícím aktem a prováděcím aktem, na kterou v mnoha právních řádech odpovídá hierarchie právních norem, v jejímž rámci je zmocňující

akt nadřazen prováděcímu aktu. V právním řádu EU nadřazenost primárního práva sekundárnímu právu znamená, že sekundárním právem nelze měnit primární právo, teprve s přijetím LS se však patrně vyvinulo absolutně platné hierarchické řešení. Na jedné straně není pochyb o podřízeném postavení sekundárních norem ve vztahu k zmocňujícímu aktu, na němž jsou založeny²⁴⁴, na druhé straně je otázka, zda by tato podřízenost platila i v případě, že by zmocňující akt výslovně počítal s následnou změnou základního aktu²⁴⁵.

V rámci právního řádu Společenství tedy dlouhou dobu neexistovalo jasné a zřetelné rozlišení mezi přenesenou legislativní pravomocí a prováděcí pravomocí²⁴⁶. Pravomoc Komise měnit základní akt však narážela na omezení v podobě doktríny podstatných prvků základního aktu²⁴⁷. Toto vnější omezení pravomoci měnit základní akt logicky vyplývalo z ústavně-smluvních omezení doktríny přenesení pravomoci. ESD nicméně v minulosti projevil viditelnou sympatii ke změně nebo doplnění legislativního aktu cestou prováděcího opatření, a posvětil tak významné změny základních aktů²⁴⁸. ESD tak ve své judikatuře usiloval o nalezení rovnováhy mezi pojmem provádění představujícím změnu legislativního aktu zjednodušenými postupy a pojmem podstatných prvků vyžadujícím použití běžných postupů, avšak takovým způsobem, že spíše podněcoval Komisi a Radu k obcházení EP, místo aby je od toho odrazoval²⁴⁹.

Z provedeného rozboru judikatury ESD vyplývá, že meze prováděcích pravomocí musejí být stanoveny a přezkoumávány především s ohledem na charakteristiky

²⁴⁴ Věc C-38/70, cit. rozs., bod 10.

²⁴⁵ Věc C-100/74, cit. rozs.

²⁴⁶ Lenaerts K., Verhoeven A. (2000), cit. d., s. 652.

²⁴⁷ Věc C-230/78, cit. rozs.

²⁴⁸ Věc C-156/93, cit. rozs.

²⁴⁹ Bergström C. F. (2005), cit. d., s. 53.

politiky, o kterou se jedná, a šíří prostoru pro uvážení přiznaný Komisi nebo Radě za účelem provádění dané politiky. Při stanovení uvedených mezí je navíc třeba vycházet ze znění zmocňujícího ustanovení, obsahu a účelu základního aktu i jeho celkové systematiky. Stanovení uvedených mezí a určení podstatného či nepodstatného charakteru prvků základního aktu by tedy nemělo být pouhou mechanickou aplikací pravidel vyvinutých a používaných judikaturou ESD, ale mělo by vycházet z individuálního posouzení každého případu zohledňujícího všechny uvedené relevantní aspekty základního aktu.

7 Konstrukce prováděcích pravomocí v Lisabonské smlouvě a na ni navazující nová podoba komitologie

7.1 Geneze nové úpravy prováděcích pravomocí a komitologie v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy

LS podstatně mění dosavadní právní situaci komitologie zejména ve dvojím směru. Zaprvé rozšiřuje proceduru spolurozhodování do 45 dalších oblastí, což znamená vyšší míru zapojení EP do rozhodování o použití komitologie v jednotlivých případech. Toto posílení role EP je důležité zejména v kontextu toho, jakým dramatickým vývojem z kvalitativního hlediska prošly prováděcí předpisy od původních čistě technických předpisů v oblasti SZP až po důležitá politická, ekonomická a finanční opatření napříč společnými politikami EU. Kromě toho LS vyňala kategorii prováděcích opatření přijímaných regulativním postupem s kontrolou ze standardních prováděcích opatření a vytvořila pro ni oddělený právní základ v podobě čl. 290 SFEU upravujícího akty v přenesené pravomoci.

Vedle posílení práva veta je EP v oblasti aktů v přenesené pravomoci vybaven pravomocí zrušit přenesení pravomoci udělené Komisi. Nabytou zkušenost s uplatňováním regulativního postupu s kontrolou, ať už ve formě vyjednávání o jeho zahrnutí do legislativního aktu přijímaného procedurou spolurozhodování, nebo ve formě monitorování a rozporování návrhů prováděcích aktů projednávaných tímto postupem, tedy bude EP moci přenést do nově vytvořené kategorie aktů v přenesené pravomoci.

Lze předpokládat, že právě námitky týkající se neprůhledného a netransparentního rozhodování ve výborech, jejich omezené odpovědnosti, zasahování do exekutivní funkce Komise a omezeného vlivu EP v porovnání s dominantní rolí Rady vedly k zásadní kvalitativní proměně systému komitologie v návaznosti na přijetí LS. Před jejím přijetím byl rozsah, v jakém mohla být prováděcí pravomoc převedena na Komisi, nahlížen ESD poměrně široce, přičemž pojem přenesení pravomoci primární právo neznalo.

Podle judikatury ESD mohla prováděcí pravomoc v předlisabonském období zahrnovat jakýkoliv prvek, který je způsobilý dát konkrétní podobu základním obecným směrům politiky Společenství²⁵⁰. Prováděcí pravomoc tak mohla být interpretována jako jakékoliv opatření, které pokrývá nepodstatné prvky legislativního aktu. Kategorie aktů v přenesené pravomoci, kterou zavedla LS, tyto nepodstatné prvky mění a doplňuje. Je tedy zřejmé, že pojem prováděcí pravomoc v LS nezachovává extenzivní definici podanou ESD. Namísto toho je dosavadní široká oblast provádění právních aktů rozdělena na sféru prováděcích aktů a aktů v přenesené pravomoci. V souvislosti s tím se nabízí otázka, jaké důsledky bude

²⁵⁰ Věc C-240/90, cit. rozs.

mít zavedení prováděcích aktů a aktů v přenesené pravomoci na podobu komitologie.

Podle čl. 290 SFEU lze legislativním aktem přenést na Komisi pravomoc přijímat nelegislativní akty obecné působnosti, které doplňují nebo mění některé jeho nepodstatné prvky. Základní akt zároveň musí jasně stanovit cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci. Přenesení pravomoci může být podrobeno podmínce možnosti zrušení přenesení pravomoci ze strany EP nebo Rady, nebo vstupu v platnost teprve poté, jestliže EP nebo Rada nevyslovily ve stanovené lhůtě námitky.

Alternativně může legislativní akt podle čl. 291 SFEU svěřit Komisi prováděcí pravomoci, jestliže jsou k jeho provedení nezbytné jednotné podmínky, což vyústí v přijetí prováděcích aktů. Čl. 291 odst. 3 SFEU současně předpokládá mechanismy, jakými členské státy kontrolují Komisi při výkonu jejích prováděcích pravomocí. Z toho vyplývá, že systém komitologie se bude nadále uplatňovat pouze v oblasti prováděcích aktů a jeho použití bude omezeno i výslovným ustanovením, že prováděcí pravomoc je primárně v rukou členských států a nikoli Komise (viz čl. 291 odst. 1 SFEU).

V případě aktů v přenesené pravomoci je důležitý nutný předpoklad určité míry shody mezi EP a Radou, tedy orgány přijímajícími legislativní akt. Kontrolní pravomoci EP a Rady v případě aktů v přenesené pravomoci jsou poměrně dalekosáhlé, lze však očekávat, že obě instituce se při jejich uplatňování budou vzájemně držet na uzdě, ať už při rozhodování případ od případu, nebo na základě formální nebo neformální meziinstitucionální dohody. Právo vznesení námítky a právo zrušení přenesení pravomoci bude patrně vyžadovat vytvoření orgánu monitorujícího uplatňování přenesené pravomoci a je

pravděpodobné, že Komise by odmítla za tímto účelem využít komitologického výboru rozhodujícího přezkumným postupem.

Naproti tomu není vyloučeno, že k určitým tématům bude Komise potřebovat odbornou pomoc a z tohoto důvodu zváží zapojení komitologického výboru rozhodujícího poradním postupem, který by byl schopen tuto odbornou pomoc poskytnout. Takový vývoj by však mohl narušit samotný kontrolní mechanismus, neboť by se dal interpretovat tak, že postupy přenesení pravomoci jsou pod vlivem neprůhledných komitologických výborů.

Je třeba zdůraznit, že kontrolní mechanismus přenesení pravomoci má charakter kontroly ex post, což výrazně ztěžuje ovlivnění obsahu aktu v přenesené pravomoci. Na druhou stranu lze očekávat, že Komise bude mít tendenci pokoušet se předvídat stanovisko EP a Rady z obavy ze zablokování aktu v přenesené pravomoci, což oběma orgánům umožní jeho obsah nepřímo ovlivňovat. Tento názor v rámci odborné veřejnosti vyznává např. P. Craig²⁵¹. Využití této možnosti bude také do značné míry záviset na jejich schopnosti vzájemně spolupracovat. Významná změna oproti bývalému čl. 202 SES spočívá v tom, že již není možné, aby prováděcí pravomoci vykonávala přímo Rada, ale jediným orgánem, na který lze tuto odpovědnost přenést, je Komise.

U prováděcích aktů se toho v porovnání s akty v přenesené pravomoci LS mění méně, nadále se u nich počítá s uplatňováním komitologických postupů. Jakkoliv již před LS byla patrná snaha přiznávat pravomoc provádět legislativu EU primárně členským státům, výslovné ustanovení v tomto směru v LS lze chápat jako potvrzení

²⁵¹ Craig P., De Búrca G., EU Law: Text, Cases and Materials, Oxford University Press, 2007.

toho, že komitologické postupy jsou pro futuro míněny spíše jako výjimka než jako pravidlo.

V této souvislosti lze také vyslovit hypotézu, že se komitologie bude vyvíjet směrem k jakémusi poradnímu fóru a bude pozbývat svůj závazný a donucovací charakter. Tuto hypotézu lze opřít o skutečnost, že zatímco podle LS podléhá stanovení kontrolních mechanismů u prováděcích aktů proceduře spolurozhodování, podle bývalého čl. 202 SES o nich rozhodovala Rada jednomyslně na základě návrhu Komise a po obdržení pouhého stanoviska EP.

Tento významný posun v procesní rovině nakonec také vedl ke změně dosavadních komitologických postupů, které upřednostňovaly Radu před EP. Jednou variantou takového vývoje bylo zachování pouhé poradní funkce výborů, což odpovídalo představě Komise, druhou potom zapojení EP do řídicího a regulativního postupu na stejné úrovni jako Rada.

K obhájcům první varianty se v doktríně řadili např. C.F.Bergström and M. Rotkirch²⁵². P. Lintner and B. Vaccari naproti tomu jako argument ve prospěch možné změny stávajících postupů směrem k začlenění EP uváděli domněnku, že hlavním důvodem odporu EP vůči řídicímu a regulativnímu postupu nebyly tyto postupy samy o sobě, ale nerovné postavení obou legislativních orgánů v jejich rámci²⁵³. Podle K. Bradleyho naopak za dlouhodobou opozicí EP vůči oběma komitologickým postupům stála jejich samotná povaha²⁵⁴. Dokumenty přijaté EP deklarovaly nutnost podstatné změny komitologických postupů s tím, že do doby předložení návrhu nové podoby komitologie Komisí

²⁵² Bergström C. F., Rotkirch M., Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts. Preliminary Report, 8 SIEPS 2003.

²⁵³ Lintner P., Vaccari B., Comitology and the EP's scrutiny of Commission implementing acts: real parliamentary control?, in: Christiansen T., Larsson T. (eds.), The Role of Committees in the Policy Process of the European Union. Legislation, Implementation and Deliberation, Edward Elgar Publishing Limited, 2007.

²⁵⁴ Bradley K. (2008), cit. d., s. 831.

by se EP a Rada měly dohodnout na přechodném řešení, které v maximální míře odpovídalo duchu LS²⁵⁵.

Komise naproti tomu obhajovala myšlenku zrušení řídicího a regulativního postupu a zachování pouze poradní funkce výborů, přičemž ve vztahu k aktům v přenesené pravomoci měla za to, že mají čistě exekutivní povahu a omezují se na provádění politických řešení, která již byla učiněna na legislativní úrovni²⁵⁶. Ke snížení počtu komitologických postupů nakonec došlo, a potvrdila se tak domněnka E. Besta a S. Peerse, podle kterých mohl být regulativní postup s kontrolou s významným zapojením EP nahrazen akty v přenesené pravomoci, neboť jejich působnost se překrývá²⁵⁷.

7.2 Nová typologie právních aktů EU

Problematika prováděcích pravomocí je neoddělitelně spjata s typologií právních aktů EU, která získala zcela novou podobu přijetím LS. Tato nová podoba představuje vyústění diskuse o klasifikaci právních aktů EU probíhající prakticky po celou dobu existence ES/EU v souvislosti se všemi většími změnami základacích smluv²⁵⁸. Dosavadním vyústěním této diskuse je systém vytvořený LS, v němž EP a Rada přijímají legislativní akty (čl. 289 SFEU) a Komise může na základě specifického zmocnění přijímat akty v přenesené pravomoci (čl. 290 SFEU) nebo

²⁵⁵ Report on Parliament's new role and responsibilities in implementing the Treaty of Lisbon, 2008/2063(INI), 7. května 2009.

²⁵⁶ Commission, White Paper on Governance, COM (2001) 428 final.

²⁵⁷ Best E., The Lisbon Treaty: A Qualified Advance for EU Decision-Making and Governance, 1 EIPASCOPE 7/2008; Peers S., EU Reform Treaty Analysis: Revised text of Part Five of the Treaty establishing the European Community: EU institutions, Statewatch analysis, University of Essex, 2007.

²⁵⁸ Stancanelli P., Le système décisionnel de l'Union, in: Amato G., Bribosa H., de Witte B. (eds.), Genèse et destinée de la Constitution européenne, Bruylant, 2007, s. 486.

prováděcí akty (čl. 291 SFEU). Rada může být podle čl. 291 SFEU ve výjimečných případech rovněž adresátem zmocnění k vydání prováděcích aktů. Zvláštní kategorie právních aktů přetrvává pro oblast Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (čl. 25 SEU).

Legislativní akty jsou v LS poprvé formálně definovány jako nařízení, směrnice nebo rozhodnutí, které byly přijaty řádným legislativním postupem v podobě lehce obměněné procedury spolurozhodování (čl. 288, 289 a 294 SFEU). Tato definice představuje změnu oproti situaci podle SES, kde procesní stránka právních aktů byla upravena v každé oblasti společných politik zvlášť.

Podstatným způsobem byla LS změněna podoba přenesení pravomoci v EU. Nejenom že články 202 a 211 SES byly nahrazeny články 289-291 SFEU, ale byl zaveden nový systém rozlišující mezi legislativními akty, akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty. Struktura právně závazných aktů v podobě nařízení, směrnice a rozhodnutí zůstala nezměněna (viz čl. 288 SFEU), ale každý z nich může být vydán na třech různých právních úrovních: jako legislativní akt, akt v přenesené pravomoci nebo prováděcí akt.

Právní akty přijaté legislativním postupem představují podle čl. 289 SFEU legislativní akty. Legislativní postup přitom může mít podobu řádného nebo zvláštního legislativního postupu. Legislativní akt musí obsahovat podstatné prvky, které nemohou být přeneseny. Naproti tomu legislativní akt může přenést na Komisi pravomoc přijmout akt v přenesené pravomoci doplňující nebo měnící některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné (čl. 290 SFEU).

Třetí kategorií právních aktů zavedenou LS jsou prováděcí akty. Podle čl. 291 SFEU svěří právní akty prováděcí pravomoci Komisi, nebo ve zvláštních případech

Radě, jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky. Prováděcí pravomoci tedy mohou být svěřeny jak legislativními akty, tak akty v přenesené pravomoci.

Ohniskem nové právní úpravy prováděcích pravomocí nahrazující dosavadní širokou sféru komitologie jsou tedy čl. 290 a 291 SFEU.

7.3 Akty v přenesené pravomoci

Na základě čl. 290 SFEU může zákonodárce legislativním aktem přenést na Komisi pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Takto definované akty v přenesené pravomoci připomínají opatření, které mohly být přijaty regulativním postupem s kontrolou zavedeným čl. 5a komitologického rozhodnutí 2006.

Je však důležité podotknout, že na rozdíl od ustanovení obsahujících poradní, řídící nebo regulativní postup, pro která čl. 13 odst. 1 komitologického nařízení 182/2011 předpokládá automatické nahrazení novými postupy, není možné automaticky nahradit všechna stávající ustanovení obsahující regulativní postup s kontrolou ustanoveními zakládajícími pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci.

Je tedy na unijním zákonodárci, aby případ od případu vyhodnotil, zda dotčené opatření spadá do působnosti čl. 290 nebo 291 SFEU. V této souvislosti je namístě uvést, že podle čl. 13 odst. 4 komitologického nařízení 2011 není automatickým nahrazením předchozích komitologických postupů těmi novými dotčena povaha příslušných právních aktů, tedy jejich klasifikace jako

aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů. Zákonodárce se ovšem může ve všech případech namísto využití postupu podle čl. 290 nebo 291 SFEU alternativně rozhodnout vtělit jakékoli ustanovení, které dříve podléhalo regulativnímu postupu s kontrolou, přímo do základního aktu.

Legislativní akty mohou na Komisi přenést pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci podle čl. 290 SFEU ve formě nařízení, směrnice nebo rozhodnutí (čl. 288 a 297 SFEU). Vzhledem k tomu, že akty v přenesené pravomoci doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné, upravují legislativní materií, avšak nelegislativním rozhodovacím postupem. Akty v přenesené pravomoci lze proto charakterizovat jako legislativu v materiálním, ale nikoli formálním smyslu. Dochází tak k absurdní právní situaci, kdy s výslovným posvěcením primárního práva může být akt vyšší právní síly (legislativní akt) měněn aktem nižší právní síly (aktem v přenesené pravomoci) se všemi negativními dopady do oblasti hierarchie právních aktů. Kromě toho je z právně teoretického pohledu nelogické, aby nelegislativní akt měnil akt legislativní²⁵⁹.

Podle čl. 290 SFEU akty v přenesené pravomoci nemají být vydávány v podobě individuálních právních aktů, ale pouze v podobě aktů s obecnou působností. Ve skutečnosti však toto rozlišení nebývá vždy zachováváno. Akty doplňující nebo měnící některé prvky legislativních aktů často mívají jak abstraktně-obecnou složku, tak konkrétně-individuální složku²⁶⁰.

²⁵⁹ Svobodová M., Komentář k čl. 289 SFEU; in: Syllová J., Pítrová L., Paldusová H. a kol., Lisabonská smlouva - komentář, C. H. Beck, Praha, 2010, s. 879.

²⁶⁰ Viz přílohy obsahující seznamy konkretizující obecná ustanovení legislativní povahy, jako tomu bylo ve věci T-306/01, Ahmed Ali Yousuf nad Al Barakaat International Foundation vs. Rada, ECR II-3533.

Z čl. 290 odst. 1 SFEU vyplývá, že Komise je jediným možným adresátem takových přenesených pravomocí. Kritéria přenesení pravomocí jsou nastavena kumulativně, takže pokud by jedno z nich – obecná působnost nebo změna či doplnění některých prvků legislativního aktu, které nejsou podstatné – nebylo splněno, nebylo by možno čl. 290 SFEU použít.

Podle znění a smyslu čl. 290 SFEU lze mít za to, že předmětem přenesení pravomoci je přijetí opatření, které by legislativní orgány jinak mohly přijmout samy. Akty v přenesené pravomoci mají tedy po materiální stránce legislativní povahu, ale po procesní stránce jsou přijímány nelegislativním postupem. Je také třeba uvést, že přenesení pravomoci není povinností, ale pouze možností. Pokud se však zákonodárce rozhodne svěřit prováděcí pravomoci Komisi, musí potom vymezit rámec, v němž tyto pravomoci budou vykonávány. Tento rámec by měl každopádně zahrnovat rozsah a podmínky přenesení pravomoci.

V souvislosti s kategorií aktů v přenesené pravomoci vyvstávají tři základní otázky. Zaprvé, jaká je povaha těchto aktů? Zadruhé, jaké jsou podmínky přenesení legislativních záležitostí? A konečně zatřetí, jaké jsou možnosti zrušení přenesení pravomoci nebo zabránění vstupu v platnost připravovaného aktu v přenesené pravomoci?

7.3.1 Hmotněprávní kritéria přenesení pravomoci

Jak již bylo uvedeno, předmětem přenesení pravomoci mohou být pouze prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Tato zásada je ještě zdůrazněna ustanovením čl. 290 odst. 1 SFEU vylučujícím, aby podstatné prvky

určité oblasti byly předmětem přenesení pravomoci. V této souvislosti stojí za pozornost, že obdobnou vylučující klauzuli nenajdeme v čl. 291 SFEU upravujícím prováděcí akty. Použitím teleologického výkladu by však bylo možno vztáhnout působnost uvedené vylučovací klauzule i na prováděcí akty²⁶¹.

Klauzule o vyloučení přenesení pravomoci rovněž nastoluje otázku definice podstatných prvků legislativního aktu. Čl. 290 SFEU přitom dává pouze poněkud abstraktní a neurčitou odpověď, že cíle, obsah, působnost a délka trvání přenesení pravomoci představují podstatné prvky a mají být výslovně definovány v legislativním aktu s tím, že každý legislativní akt by měl tyto prvky definovat případ od případu. Přenesení pravomoci je tedy podmíněno tím, že zákonodárce stanoví podstatné prvky legislativního aktu, mezi něž patří cíle, obsah, rozsah a trvání přenesení pravomoci. Tyto podstatné prvky však musejí být v legislativním aktu skutečně vymezeny, nejenom formálně vypořádány²⁶².

Důležitým aspektem působnosti čl. 290 SFEU je její omezení na opatření obecné povahy. Pokud tedy unijní zákonodárce zamýšlí svěřit Komisi pravomoc přijmout individuální opatření, např. individuální povolení udělovaná jednomu nebo několika členským státům, nemůže tak učinit prostřednictvím čl. 290 SFEU. V této souvislosti však stojí za pozornost judikatura ESD, podle níž se mohou odchylky od obecné úpravy obsažené ve směrnici, tedy aktu s obecnou působností, za jistých okolností dotýkat její obecné povahy, a to za předpokladu, že jsou určeny abstraktním způsobem

²⁶¹ Hofmann H. (2009), cit. d., s. 491.

²⁶² Tamt., s. 493.

neomezeným kategoriím osob a aplikují se na objektivně vymezené situace²⁶³.

Zbývá doplnit, že předmětem přenesení pravomoci podle čl. 290 SFEU mohou být pouze právně závazná opatření. Akty v přenesené pravomoci, kterými Komise mění nebo doplňuje prvky legislativního aktu, by tedy neměly mít kvazilegislativní povahu a neměly by mít podobu pouhého doporučení nebo pokynů²⁶⁴.

Z hlediska mezí působnosti čl. 290 SFEU je rovněž důležitý význam pojmů „mění“ a „doplňuje“, které jsou jádrem tohoto ustanovení. Zatímco pojem „mění“ má přesný význam v podobě změny textu zrušením, nahrazením nebo přidáním nepodstatných prvků, rozklíčování významu pojmu „doplňuje“ je výrazně složitější. Vztahuje se totiž k šedé zóně rozprostírající se mezi čl. 290 a 291 SFEU.

K určení toho, zda akt přijatý Komisí doplňuje základní akt, musí zákonodárce v zásadě zhodnotit a posoudit, zda chystané opatření přidává novou právní úpravu rozšiřující legislativní rámec základního aktu, zejména tím, že ponechává Komisi určitou volnost uvážení. Pokud je odpověď kladná, může se jednat o opatření, které doplňuje základní akt. Naopak opatření přijímaná výlučně za účelem provedení stávajících pravidel, aniž by k nim byly přidávány nové prvky, by spadalo do působnosti čl. 291 SFEU a nikoliv čl. 290 SFEU.

Je přitom na zákonodárci, aby rozhodl, zda text základního aktu vyžaduje doplnění, a pokud ano, čím. Kromě toho, že je zákonodárce oprávněn upravit celou předmětnou materii komplexně bez prováděcích opatření,

²⁶³ Věc T-268/99, Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France vs. Rada, II-2893, potvrzeno v odvolacím řízení ve věci C-345/00, Recueil, I-3811.

²⁶⁴ Bergström C. F., Farrell H., Héritier A., Legislate or delegate? Bargaining over implementation and legislative authority in the EU, West European Politics, 2/2007, s. 338.

může rovněž upravit pouze část této materie a ponechat Komisi její doplnění formou aktů v přenesené pravomoci, přirozeně za předpokladu, že takové přenesení pravomoci bude řádně a jednoznačně vymezeno.

To, zda uvedená hmotněprávní kritéria zajistí účinné omezení volnosti uvážení zákonodárce, v konečném důsledku závisí na míře kontroly jejich dodržování ze strany ESD. Judikatura ESD je přitom v tomto ohledu smíšená. Dosud totiž přezkoumával hmotněprávní omezení volnosti uvážení zákonodárce zejména v rovině procesních aspektů²⁶⁵. ESD byl rovněž značně váhavý a zdrženlivý, pokud jde o přezkum volnosti uvážení zákonodárce ve vztahu k alternativní interpretaci hmotněprávních kritérií, a vytrvale se omezoval na zjišťování zjevného porušení práva, zneužití pravomoci nebo zjevného překročení mezí volné úvahy. Při takovémto přístupu k soudnímu přezkumu lze mít pochybnost o tom, zda hmotněprávní kritéria omezující přenesení pravomoci v čl. 290 SFEU mohou být účinnou ústavně-smluvní překážkou přenesení pravomoci.

Alternativním a patrně i vhodnějším přístupem by bylo interpretovat nepřenositelné prvky cíle, obsahu, rozsahu a trvání přenesení pravomoci v teleologickém smyslu a požadovat, aby měl dotčený jednotlivec právo předem znát obsah a meze správního aktu v přenesené pravomoci²⁶⁶. Z formulace čl. 290 SFEU vyplývá, že jak rozsah přenesení pravomoci, tak jeho podmínky jsou podstatnými složkami legislativního aktu. Lze mít za to, že absence alespoň implicitní definice těchto podmínek bude mít za následek, že legislativní akt přenášející

²⁶⁵ Relevantní judikatura ESD se týká především principu subsidiarity podle čl. 5 odst. 2 SES, viz zejm. věc C-84/94, Směrnice o pracovní době, ECR I-5755; věc C-233/94, Systém pojištění vkladů, ECR I-2405; Věc C-377/98, Biotechnologické vynálezy, ECR I-7079.

²⁶⁶ Tato interpretace by se podobala interpretaci německého Ústavního soudu čl. 80 odst. 1 německého Základního zákona požadujícího, aby legislativní akt přenášející pravomoc definoval obsah, účel a rozsah přenesení pravomoci, BVerfGE 80, 1, 21.

pravomoc trpět podstatnou vadou vedoucí k protiprávnosti přenesení pravomoci.

Komise je povinna postupovat v souladu s těmito hmotněprávními kritérii přenesení pravomoci, což ji nepochybně ovlivňuje již před vlastním vypracováním prováděcího aktu. Čl. 290 odst. 2 SFEU současně stanoví dvojí možnost kontroly pro zákonodárce, kterou může uplatnit vůči Komisi poté, co prováděcí akt vypracovala a předložila.

7.3.2 Formy kontroly výkonu přenesených pravomocí

Logika právní úpravy kontroly Komise při výkonu přenesených pravomocí ze strany zákonodárce vychází z toho, že právě zákonodárce přenáší na Komisi pravomoc přijímat daná opatření. Čl. 290 odst. 2 SFEU nejenom umožňuje, ale dokonce ukládá zákonodárci tuto kontrolu vykonávat výslovným stanovením podmínek pro přenesení pravomoci, kterými mohou být rozhodnutí o zrušení přenesení pravomoci nebo vyslovení námitek.

První formou kontroly je tedy možnost rozhodnutí o zrušení přenesení pravomoci jako takového, aniž by legislativní orgány byly povinny takové rozhodnutí odůvodnit, jakkoliv by takové odvodnění bylo bezpochyby vhodné. Druhou formou kontroly představuje možnost vznést námitky proti opatřením Komise na konkrétní bázi. Absence námitek je v takovém případě podmínkou vstupu aktu v přenesené pravomoci v platnost. Poté, co Komise přijme akt v přenesené pravomoci, má povinnost tuto skutečnost oznámit Radě a EP. Tímto oznámením začíná běžet lhůta stanovená v legislativním aktu, během níž mají tyto orgány možnost podat námitky. Existence řádně podané

námítka je překážkou vstupu aktu v přenesené pravomoci v platnost.

V této souvislosti stojí za pozornost, jak obě formy kontroly interpretuje Komise. Ta má za to, že na proceduru vyslovení námítka je třeba nahlížet jako na řádnou formu kontroly uplatňovanou zákonodárcem nad všemi akty v přenesené pravomoci, zatímco na proceduru zrušení přenesení pravomoci má být s ohledem na její obecnou a absolutní povahu nahlíženo jako na mimořádnou formu kontroly²⁶⁷. V případě zrušení přenesení pravomoci si zákonodárce podle Komise ponechává plnou kontrolu nad přenesením pravomoci Komisi. Jakmile však byla pravomoc vydat akt v přenesené pravomoci Komisi svěřena, může dojít ke znovunabytí přenesených pravomocí zákonodárcem bez návrhu Komise na změnu základního aktu jedině uplynutím doby trvání přenesení pravomoci prostřednictvím tzv. sunset clause.

Naproti tomu v případě procedury vznesení námítka zákonodárce podle názoru Komise znovu nabude přenesené pravomoci teprve až po uplynutí stanovené námitkové lhůty, a to i tehdy, jestliže námitka byla podána před uplynutím této lhůty²⁶⁸.

Z dikce čl. 290 SFEU vyplývá, že obě formy kontroly jsou na sobě nezávislé a zákonodárce není povinen uplatňovat je kumulativně. V rámci dvou forem kontroly výkonu přenesení pravomoci se mu dokonce nabízí tři možnosti: Zaprvé se může rozhodnout neukládat žádnou podmínku pro přenesení pravomoci, tedy nestanovit možnost zrušení přenesení pravomoci, ani možnost vyslovení námítka k aktu v přenesené pravomoci; zadruhé se může rozhodnout stanovit v základním aktu jednu ze dvou

²⁶⁷ Sdělení Komise ze dne 9. prosince 2010 týkající se provádění čl. 290 SFEU, COM (2009) 673 final.

²⁶⁸ Tamt., s. 8.

podmínek; zatřetí potom může stanovit obě podmínky kumulativně.

Lze však mít za to, že kontrola přenesených pravomocí by byla nejefektivnější tehdy, jestliže by zahrnovala jak proceduru úplného zrušení přenesení pravomoci, tak proceduru vyslovení námitky podmiňující přenesení pravomoci individuálním posouzením konkrétního opatření. V obou případech přitom EP rozhoduje absolutní většinou svých členů a Rada kvalifikovanou většinou. Je také otázkou, zda výčet dvou zmíněných forem kontroly je konečný. Lze zaznamenat jak názor, že se s ohledem na výjimečnou povahu přenesení pravomoci jedná o taxativní výčet, tak že jde o demonstrativní výčet z důvodu potřeby nových a pružných forem kontroly²⁶⁹.

Je namístě přiklonit se k názoru, že zákonodárce nemůže stanovit jiné podmínky výkonu přenesených pravomocí než ony dvě uvedené v čl. 290 odst. 2 SFEU, tedy zrušení přenesení pravomoci nebo vznesení námitky. To naproti tomu nebrání zákonodárce podrobit výkon přenesených pravomocí objektivním okolnostem právní nebo skutkové povahy. Podmínky uvedené v čl. 290 SFEU jsou v podstatě procesními požadavky pro výkon přenesených pravomocí a nikoli předpoklady určujícími, kdy přenesené pravomoci jako takové vstupují do hry. Každopádně není v tomto ohledu možné zavázat Komisi ke strpění předchozího zásahu institucí EU nebo orgánů působících v rámci komitologických postupů, například prostřednictvím povinné konzultace.

Na druhé straně nelze bránit tomu, aby zákonodárce stanovil povinnost Komise konzultovat v přípravné fázi aktů v přenesené pravomoci experty z členských států nebo zájmové skupiny jako jsou podniky nebo neziskové organizace. To ovšem platí za předpokladu, že taková

²⁶⁹ Hofmann H. (2009), cit. d., s. 492.

konzultace není povinným prvkem aktu v přenesené pravomoci a že její výsledek není pro Komisi závazný.

V této souvislosti vyvstává otázka, zda může být přenesení pravomoci mlčky, resp. automaticky prodlouženo. Jakkoliv o této možnosti čl. 290 SFEU výslovně nehovoří, byla již taková klauzule zákonodárcem zahrnuta do některých právních aktů²⁷⁰ a lze ji považovat za dovolený postup spojený s přenesením pravomoci, který přitom nepředstavuje novou podmínku výkonu přenesených pravomocí.

7.3.3 Procesní aspekty přenesení pravomoci

Čl. 290 SFEU neobsahuje žádné ustanovení o způsobu, jakým má Komise postupovat při přijímání aktů v přenesené pravomoci. Z toho je možné vyvodit, že Komise v této věci disponuje širokým prostorem pro uvážení. V některých případech však Komise sama tento prostor určitým způsobem dobrovolně vymezuje a zužuje, například když uvádí, že do přípravy návrhů aktů v přenesené pravomoci hodlá zapojit experty z národních administrativ všech členských států²⁷¹. V případě, že přípravné práce budou vyžadovat další odborné znalosti, může Komise konzultovat i jiné experty z členských států tak, aby zajistila, že akt v přenesené pravomoci plně vyhovuje cílům stanoveným legislativním aktem, a tím se vyhnout případným pozdějším námitkám ze strany EP a Rady. Komise je tak připravena vytvořit v případě potřeby nové skupiny expertů nebo využít ty existující. Vedle toho může podniknout jakýkoliv průzkum, analýzu, slyšení nebo konzultace

²⁷⁰ Např. čl. 1 odst. 7 nařízení č. 438/2010, kterým se mění nařízení č. 998/2003 o nekomerčním pohybu domácích zvířat, Úř. věst. L 132.

²⁷¹ COM (2009) 673, s. 6.

v jakékoliv formě, která se bude jevit jako nejvhodnější vzhledem k povaze tématu a stanovenému časovému rámci.

Komise také podle svých slov považuje za nanejvýš důležité účinné partnerství na technické úrovni s experty z národních administrativ. Tito experti však podle ní budou plnit konzultativní roli a nebudou institucionální součástí rozhodovacího procesu²⁷². Z výše uvedeného tak lze vyvodit, že Komise bude přijímat akty v přenesené pravomoci bez jakéhokoli formálního stanoviska jak národních expertů, tak komitologických výborů.

7.3.4 Modus vivendi: praktický rámec uplatňování přenesení pravomoci

Vzhledem k tomu, že SFEU u aktů v přenesené pravomoci na rozdíl od prováděcích aktů nepředpokládá přijetí obecné prováděcí úpravy, není překvapivé, že instituce EU hledaly jiné cesty, jak upravit praktické postupy při přijímání aktů v přenesené pravomoci, a umožnit tak jejich hladké a bezproblémové uplatňování.

Zvolené řešení mělo nakonec podobu sdělení Komise z 9. prosince 2009 obsahující závazky týkající se přípravné fáze přijímání aktů v přenesené pravomoci a z tohoto sdělení vycházejícího Společného porozumění (Common Understanding)²⁷³ uzavřeného mezi EP a Radou. Podstatou tohoto řešení, které má podobu politického a nikoli právního závazku, je dohoda všech tří zainteresovaných institucí - Komise, EP a Rady - na vzájemné spolupráci při přijímání aktů v přenesené pravomoci a za tímto účelem vytvoření odpovídajících kontaktů a mechanismů na administrativní úrovni. Zmíněné

²⁷² Tamt., s. 7.

²⁷³ Common Understanding - Delegated Acts, Council of the European Union, 8573/1/11.

tři instituce se v tomto duchu zavázaly, že při přijímání aktů v přenesené pravomoci se budou v maximální možné míře držet standardních postupů a forem dohodnutých ve Společném porozumění.

Již ve fázi přípravy a zpracovávání návrhu aktů v přenesené pravomoci je Komise povinna vést odpovídající a transparentní konzultace s EP s Radou, a to v dostatečném předstihu a včetně expertní úrovně. Pokud jde o trvání přenesení pravomoci, v případě přenesení pravomoci na časově omezenou dobu by mělo být pravidlem automatické prodloužení trvání přenesení pravomoci na identické období, ledaže by se EP nebo Rada vyslovily proti prodloužení nejpozději tři měsíce před uplynutím daného období. Je třeba zdůraznit, že touto meziinstitucionální dohodou není dotčena pravomoc EP a Rady rozhodnout o zrušení přenesení pravomoci.

Lhůta pro podání námitek ze strany EP a Rady definovaná v každém jednotlivém základním aktu případ od případu by měla být minimálně dva měsíce, přičemž ji lze z iniciativy EP nebo Rady prodloužit o další dva měsíce. Pokud však EP i Rada společně informují Komisi o tom, že nehodlají vznést námitku, lze akt v přenesené pravomoci zveřejnit v Úředním věstníku EU, a umožnit tak jeho vstup v platnost ještě před uplynutím lhůty pro vznesení námitek.

Společné porozumění počítá s možností přijetí aktu v přenesené pravomoci ve zrychleném řízení, v jehož rámci se neuplatní výše uvedené ustanovení o lhůtách a které by mělo být vyhrazeno zejména pro naléhavé případy týkající se bezpečnosti, ochrany zdraví nebo vnějších vztahů včetně humanitárních krizí. EP a Rada by měly odůvodnit volbu zrychleného řízení v základním aktu, který by měl rovněž specifikovat okolnosti, za kterých bude použito. Komise zároveň bude informovat EP i Radu o možnosti

uplatnění zrychleného řízení při přijímání aktu v přenesené pravomoci. Pokud Komise následně zrychlené řízení skutečně uplatní, vstoupí akt v přenesené pravomoci v platnost bezodkladně a bude vyvolávat právní účinky, pokud nedojde k vyslovení námitky ve lhůtě stanovené v základním aktu. Pokud k vyslovení námitky dojde, Komise akt v přenesené pravomoci bezodkladně zruší. Při informování EP a Rady o uplatnění zrychleného řízení je Komise povinna uvést důvody jejího použití.

K větší přehlednosti a předvídatelnosti rozhodovacího procesu by mělo vést ujednání o tom, že pokud EP nebo Rada zahájí postup, který by mohl vést ke zrušení přenesení pravomoci, budou informovat zbylé dvě instituce nejpozději měsíc před přijetím rozhodnutí o zrušení přenesení pravomoci.

Významnou přidanou hodnotou Společného porozumění ve vztahu k právní úpravě v SFEU jsou v příloze obsažená vzorová ustanovení aktů v přenesené pravomoci. Tato vzorová ustanovení se týkají zmocnění Komise k přijetí aktu v přenesené pravomoci, podmínek výkonu přenesení pravomoci a doplňkově a naléhavého postupu, pokud si okolnosti odůvodňují jeho použití. V rámci vzorových ustanovení týkajících se podmínek výkonu přenesení pravomoci je zvláštní pozornost věnována délce trvání přenesení pravomoci, kde jsou zmiňovány varianty přenesení pravomoci na časově neomezenou dobu, na časově omezenou dobu s předpokladem automatického prodlužování a na časově omezenou dobu bez automatického prodlužování.

Důležitým vzorovým ustanovením je možnost zrušení přenesení pravomoci EP nebo Radou, a to kdykoliv od přijetí základního aktu, aniž by tím byla dotčena platnost již přijatých aktů v přenesené pravomoci.

Existenci Společného porozumění lze považovat za vhodný nástroj předcházející institucionálním konfliktům

při přijímání aktů v přenesené pravomoci, byť se nejedná o dohodu, která by byla právně vynutitelná. Zároveň by se díky ní mohl zavést jednotný způsob uplatňování přenesených pravomocí, což by mohlo vést ke zvýšení právní jistoty a předvídatelnosti rozhodovacího procesu.

7.4 Prováděcí akty

7.4.1 Obecný ústavně-smluvní rámec

Třetí kategorii standardních právních aktů podle LS představují prováděcí akty. Čl. 291 odst. 1 SFEU nejprve formuluje pravidlo, podle něhož náleží členským státům pravomoc a také odpovědnost přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie.

Jako výjimku z tohoto pravidla je třeba chápat následné ustanovení čl. 291 odst. 2, podle něhož, jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří členské státy tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech a v případech uvedených v člancích 24 a 26 SEU Radě. Při svěření prováděcích pravomocí Radě může zákonodárce stanovit, že Rada jedná na základě návrhu Komise nebo bez návrhu Komise.

Přijímání prováděcích opatření na národní úrovni jako pravidlo a přijímání prováděcích aktů Komisí jako výjimka podle H. Hofmanna vyplývá z omezeného prostoru pro uvážení, kterým členské státy v případě svěření prováděcí pravomoci Komisi disponují²⁷⁴. Přesnější by bylo popsat tuto novou právní úpravu jako formální podchycení v praxi již uplatňovaného pojetí provádění práva EU

²⁷⁴ Hofmann H. (2009), cit. d., s. 495.

spočívajícího na zásadě svěřených pravomocí, podle níž spadá provádění práva EU do pravomoci členských států, pokud není předmětem svěření pravomoci EU. Zatímco však uvedená zásada dosud pouze vyplývala z obecných ustanovení SES, k jejímu konkrétnímu vyjádření pro sféru prováděcích pravomocí došlo až LS a v ní obsaženým čl. 291 odst. 1 SFEU.

Nelze v této souvislosti souhlasit s názorem, že zatímco čl. 202 SES svěřoval Radě volnost uvážení umožňující jí zvolit mezi provedením legislativního aktu členskými státy nebo institucemi EU, čl. 291 odst. 2 SFEU již tuto volnost uvážení nezakládá²⁷⁵. Prováděcí pravomoc stanovená v čl. 291 odst. 2 SFEU je sice podmíněna nutností jednotných prováděcích podmínek, ale posouzení této nutnosti bude patrně opět v rukou zákonodárce. Teoreticky by mělo platit, že v případě absence řádného odůvodnění nutnosti jednotných prováděcích podmínek v základním aktu zákonodárce čelí hrozbě žaloby k ESD, ale je otázka, do jaké míry tomu bude praxe odpovídat.

Pro úplnost je třeba uvést, že určité prováděcí pravomoci jsou Komisi svěřeny přímo SFEU. Například v rámci politiky hospodářské soutěže čl. 106 odst. 3 SFEU upravující veřejné podniky stanoví, že Komise dohlíží na provádění tohoto článku a vydává podle potřeby členským státům potřebné směrnice a rozhodnutí.

Je vhodné na tomto místě připomenout rozsudek ESD ve věci Vreugdenhil²⁷⁶, kde ESD uvedl, že konceptu prováděcích pravomocí náleží extenzivní výklad, a současně tak odmítl zobecnění tohoto rozsudku s tím, že takový široký výklad prováděcích pravomocí Komise lze uplatnit pouze ve specifickém rámci společné organizace zemědělských trhů.

²⁷⁵ Blumann C. (2011), cit. d., s. 34.

²⁷⁶ Věc C-22/88, cit. rozs.

Prováděcí akty přijaté podle čl. 291 SFEU by tedy na rozdíl od aktů v přenesené pravomoci neměly měnit nebo doplňovat legislativní akty, ale měly by pouze garantovat jednotné prováděcí podmínky právně závazných aktů v rámci EU. Přijímání prováděcích aktů tak má jednoznačně povahu exekutivní pravomoci, a nemělo by tedy na rozdíl od aktů v přenesené pravomoci vyvstávat riziko, že touto cestou budou uplatňovány kvazilegislativní pravomoci.

Lze mít za to, že jakmile dojde ke svěření prováděcích pravomocí Komisi, není výkon těchto prováděcích pravomocí pod kontrolou Rady²⁷⁷. Dikce čl. 291 SFEU totiž hovoří o kontrole členských států, aniž by tato byla zasazena do institucionálního kontextu Rady. Stejně tak není v souvislosti s kontrolou výkonu prováděcích pravomocí Komise jediným slovem zmíněn EP. Z toho plyne, že na rozdíl od aktů v přenesené pravomoci nemá EP ústavně-smluvně zakotvenou možnost přímo kontrolovat Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.

Neexistence přímé kontroly Komise při výkonu prováděcí pravomoci ze strany unijního zákonodárce však neimplikuje nemožnost nepřímé kontroly. Naopak, čl. 291 odst. 3 SFEU stanoví, že EP a Rada řádným legislativním postupem formou nařízení předem stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí. Z toho je patrné, že i SFEU počítá s pokračováním uplatňování komitologických postupů s tím, že na ně odkazuje stejně nepřímým způsobem, jako tomu bylo v SES. Současně je třeba uvést, že čl. 291 odst. 3 SFEU nijak nespecifikuje podobu ani povahu takové kontroly ze strany členských států.

Základní akt by měl v případě přenesení prováděcí pravomoci každopádně definovat jeho účel, důvody, pro

²⁷⁷ Griller S., Ziller J. (eds.), *The Lisbon Treaty. EU constitutionalism without a constitutional Treaty?*, Wien, 2008.

které je zásah Komise nutný, zda má být doprovázen kontrolními postupy členských států a v případě, že ano, aplikovat nařízení o komitologických postupech včetně určení komitologického postupu, který má Komise při přijímání prováděcího aktu použít.

Na rozdíl od čl. 290 SFEU neomezuje čl. 291 SFEU možnost svěření prováděcích pravomocí pouze na legislativní akty, takže jakýkoli právně závazný akt Unie může svěřit Komisi, resp. Radě prováděcí pravomoc. Jak vyplývá z judikatury ESD²⁷⁸ i z komitologického nařízení, prováděcí pravomoci vyplývající z čl. 291 SFEU pokrývají jak vytváření prováděcích předpisů ve formě aktů s obecnou působností, tak aplikaci obecně závazných předpisů na specifické případy ve formě individuálních právních aktů.

7.4.2 Komitologické nařízení

Konkrétní podobu kontroly Komise při přijímání prováděcích aktů ze strany členských států vymezuje nařízení EP a Rady stanovící pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí²⁷⁹. Teprve z tohoto právního aktu jednoznačně vyplývá, že prováděcí pravomoci podléhají kontrole ve formě komitologických postupů. Nařízení přijaté procedurou spolurozhodování, tedy s plnou možností EP ovlivnit jeho obsah, se oproti očekáváním nakonec nestalo předmětem složitého vyjednávacího maratónu, ale bylo schváleno již v prvním čtení na

²⁷⁸ Věc C-16/88, cit. roz., bod 11.

²⁷⁹ Nařízení EP a Rady č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, Úř. věst. L 55, s. 13–18.

základě dohody všech tří zúčastněných institucí, tedy EP, Rady a Komise.

7.4.2.1 Působnost komitologických postupů

Předmět úpravy je v nařízení vymezen tak, že se komitologické postupy vztahují na přijímání prováděcích aktů závazné povahy²⁸⁰. Toto vymezení předmětu úpravy tedy v konečném důsledku znamená, že právně nezávazné prováděcí akty jako jsou např. pokyny (guidelines) již nadále nejsou přijímány prostřednictvím komitologie, ale Komise je oprávněna přijímat je samostatně. K tomuto zvolenému řešení lze mít výhradu postavenou především na úvaze, že z čl. 291 SFEU takové omezení rozsahu působnosti kontrolních postupů nevyplývá. I vzhledem k tomu, že dosud byly právně nezávazné prováděcí akty přijímány komitologickými postupy, mělo by zachování kontinuity takové praxe nepochybně svou logiku. Ta by se zrcadlila i v tom, že se jedná často o praktické pokyny určené expertům členských států, a tudíž právě praktické zkušenosti odborníků, které bývají reflektovány při projednávání v komitologických výborech, by při jejich projednávání nepochybně znamenaly přidanou hodnotu.

Zásadní změnu představuje výslovné zařazení společné obchodní politiky (SOP) do působnosti komitologického nařízení, zatímco dle předchozí právní úpravy se pro citlivější oblasti SOP, jako jsou antidumpingová opatření, používaly zvláštní postupy. Vzhledem k tomu, že v komitologických výborech je mnohdy obtížné dosáhnout kvalifikované nebo i prosté většiny pro zamítnutí návrhu prováděcího aktu Komise, může mít zařazení SOP do působnosti komitologického nařízení za následek, že v

²⁸⁰ Čl. 2 nařízení EP a Rady č. 182/2011.

mnoha citlivých případech SOP nebude komitologický výbor schopen přijmout zamítavé stanovisko, a Komise tak bude moci přijmout navrhované opatření, aniž by byla podrobena účinné kontrole ze strany těch členských států, kterých se například dané antidumpingové opatření bezprostředně dotýká.

7.4.2.2 Nová struktura komitologických postupů a kritéria jejich použití

Významných změn doznává v nařízení struktura komitologických postupů, jimiž je přijímání prováděcích aktů doprovázeno. Nařízení zavádí pouze dva druhy obecných komitologických postupů - přezkumný a poradní, které nahrazují dosavadní tři postupy - poradní, řídicí a regulativní.

Jako obecné pravidlo je nejprve stanoveno, že základní akt tak může stanovit použití poradního nebo přezkumného postupu s ohledem na povahu nebo účinky dotčeného prováděcího aktu²⁸¹, což vyvolává dojem, že oba postupy jsou postaveny naroveň. Druhý pohled však naznačuje, že poradnímu postupu je dána přednost, když čl. 2 odst. 3 stanoví, že poradní postup se použije ve všech případech, které nespadají do přezkumného postupu. Poradní postup je tak vlastně právně formulován jako pravidlo a přezkumný jako výjimka.

Ani to však nelze brát za definitivní a neměnný právní stav, protože unijní zákonodárce se může v řádně odůvodněných případech rozhodnout pro poradní postup i v oblastech spadajících do přezkumného postupu.

Jakkoli bude třeba s určením přesného významu a dopadu tohoto ustanovení počkat na aplikační a

²⁸¹ Čl. 2 odst. 1 nařízení EP a Rady (EU) č. 182/2011.

interpretační praxi, již nyní lze konstatovat, že se jedná o vágní ustanovení otevírající prostor použití volnějšího poradního postupu na úkor přísnějšího přezkumného. Není totiž zřejmé, kdo určí, že použití poradního postupu je řádně odůvodněno. Vzhledem k tomu, že EP a Rada budou stěží v legislativním aktu jasnozřivě předjímat povahu ještě neexistujícího prováděcího aktu odůvodňující případnou aplikaci výjimky v čl. 2 odst. 3, bude to mnohem pravděpodobněji Komise, kdo bude tvrdit, že poradní postup je řádně odůvodněn, aby se tak vyhnula přezkumnému postupu, který je z jejího pohledu problematičtější a obtížnější.

Zůstává tedy otevřené, kdo v konečném důsledku rozhodne o tom, zda je ad hoc posun od přezkumného postupu k poradnímu možný. Pokud příslušný komitologický výbor projeví s tímto posunem souhlas, neboť uzná jeho odůvodněnost, pak bude poradní postup nepochybně použit. Komplikovanější situace přirozeně nastane v případě, že požadavek Komise na aplikaci výhrady „řádného odůvodnění“ narazí na nesouhlas komitologického výboru, který si naopak bude přát zachování přezkumného postupu.

Mezera v právu mající svůj původ v rozostřené hranici mezi působností obou postupů není zcela nová. Výhrada řádně odůvodněného případu vychází z dřívější judikatury ESD, ale zatímco podle této judikatury se jednalo o opuštění volnějšího postupu ve prospěch přísnějšího, po přijetí komitologického nařízení 2011 je tomu naopak. Právě v tom lze spatřovat záměr potvrdit převahu poradního postupu tím, že je umožněno k němu přistupovat maximálně často. Tento záměr může mít šanci na úspěch, pokud se judikatura ESD ukáže být méně náročná a důsledná, pokud jde o přezkum důvodů volby daného postupu, než pokud jde o omezení volnosti uvážení Komise

v rámci již zvoleného postupu²⁸². Naopak proti šancím na úspěch tohoto záměru hovoří tradiční praxe Rady volit co možná nejpřísnější komitologické postupy a neváhat za tímto účelem jednomyslně změnit návrh základního aktu vzešlý z Komise. Na obzoru však může být nová éra, a to minimálně v případech, kdy je základní akt přijímán běžným legislativním postupem, neboť zmocnění Komise nebude výsledkem samostatného rozhodnutí Rady, ale shody mezi oběma unijními zákonodárci. A na základě dosavadní zkušenosti lze důvodně předpokládat, že se EP ukáže být spíše spojencem Komise než Rady.

Působnost přezkumného postupu, který je nástupcem dosavadních řídicího a regulativního postupu, je vymezena čl. 2 odst. 2 na prováděcí akty s obecnou působností, kde je použití přezkumného postupu povinné, a na jiné prováděcí akty specifikované jako programy s podstatnými dopady (na mysli se mají zejména finanční dopady), akty spadající do SZP, politiky životního prostředí, bezpečnosti a ochrany zdraví osob, zvířat a rostlin, SOP a daňové oblasti, kde by mělo být použití přezkumného postupu pravidlem. Tato neurčitá formulace vyvolává pochybnost ohledně principu právní jistoty, pokud jde o předvídatelnost použití přezkumného postupu.

Kritéria pro použití přísnějšího přezkumného postupu se tedy vztahují z části k povaze prováděcího aktu (viz prováděcí akty s obecnou působností a programy s podstatnými dopady), z části ke specifickým tematickým oblastem jako je zemědělství, rybářství, obchodní politika a daně. Je třeba zdůraznit, že působnost přezkumného postupu má podobu demonstrativního a nikoli taxativního výčtu, a tak se nejedná o přílišné zúžení manévrovacího prostoru oproti předchozí úpravě, která skýtala prakticky neomezený prostor pro uvážení.

²⁸² Blumann C. (2011), cit. d., s. 29.

I když je použití poradního postupu naproti tomu formulováno obecným způsobem²⁸³, tedy jako obvyklý postup ve smyslu, že se vztahuje na všechny případy, pro které není vyžadován přezkumný postup, nemění to nic na tom, že i přezkumný postup se vztahuje na širokou škálu prováděcích aktů. Vymezení kritérií pro použití přezkumného postupu, zejména těch nevztahujících se ke specifickým tematickým oblastem, nicméně ponechává značný prostor pro uvážení, například pokud jde o to, zda daný program má podstatné dopady.

Komise tak může čelit pokušení snažit se v případě pochybností prosadit pro prováděcí akt volnější poradní postup, nebo uplatnit výhradu případu řádného odůvodnění a následkem toho prováděcí akt, primárně podléhající přezkumnému postupu, projednat a přijmout poradním postupem.

Otazníky vzbuzuje aspekt vymezení působnosti přezkumného postupu spočívající v rozlišení mezi prováděcími akty s obecnou působností a jinými prováděcími akty. Doslovně vzato by toto rozlišení znamenalo, že jinými prováděcími akty jsou individuální nebo kolektivní akty. Taková interpretace vůle zákonodárce by však podle C. Blumanna byla s podivem s ohledem na kontroverze, které již v dřívějších dobách vyvolávala otázka, zda se komitologie může aplikovat i na individuální právní akty²⁸⁴, a proto nabízí jinou interpretaci, která se ostatně hodnotit jako přesvědčivější.

Vysvětlení dichotomie prováděcích aktů s obecnou působností a jiných prováděcích aktů je podle něj třeba hledat ve zvláštní struktuře prováděcích aktů v právním

²⁸³ Čl. 2 odst. 3 nařízení EP a Rady (EU) č. 182/2011.

²⁸⁴ Blumann C., *Le pouvoir executif de la Commission à la lumière de l'Acte unique européen*, *Revue trimestrielle du droit européen*, 1988, s. 28.

řádu EU, kde je namístě rozlišovat mezi prováděcími akty prvního stupně a prováděcími akty druhého stupně. Když Radě samotné náležela pravomoc přijímat základní akty, prováděcí akt prvního stupně, tedy prvotní konkretizace základního aktu, spadal do její pravomoci a vstup Komise na scénu doprovázený komitologií nastával teprve v souvislosti s prováděcím aktem druhého stupně. Ne vždy však existovala materie, kterou bylo třeba upravit prováděcím aktem prvního stupně, v takovém případě pak rovnou nastupoval prováděcí akt druhého stupně, takže druhý stupeň se vlastně stal stupněm prvním.

Zdá se, že komitologické nařízení 2011 je jakousi ozvěnou této situace, která patrně nezmizí, neboť i když se LS zjevně snaží zavést přehlednější systém dělby moci a vyřadit Radu z oblasti provádění právních aktů, stále tu je čl. 291 odst. 2 SFEU, na jehož základě může být Rada zmocněna k provedení základního aktu. Za těchto okolností je tedy možné, že rozlišení mezi prováděcími opatřeními prvního stupně a prováděcími opatřeními druhého stupně přetrvá.

Podle C. Blumanna by však bylo odvážné mít za to, že unijní zákonodárce zamýšlel v komitologickém nařízení 2011 skutečně posvětit rozlišení mezi prováděcími akty s obecnou působností a jinými prováděcími akty, neboť hranice mezi těmito dvěma skupinami aktů nespočívá na žádném ověřitelném kritériu, ale je spíše nejasná. V důsledku toho je podle něj třeba na prováděcí akty s obecnou působností nahlížet tak, že zahrnují všechny oblasti působnosti EU včetně těch, které formálně pokrývají jiné prováděcí akty²⁸⁵. Ty se totiž, ať už mají povahu normativního, kolektivního nebo individuálního aktu, týkají oblastí nebo politik EU, v nichž integrace značně pokročila (zemědělství, rybářství) nebo v nichž je

²⁸⁵ Blumann C. (2011), cit. d., s. 35.

velmi početná legislativní úprava (životní prostředí, veřejné zdraví), což předpokládá přijetí většího počtu prováděcích aktů jdoucích za rámec „prvotního“ provedení (prováděcí akt prvního stupně).

7.4.2.3 Poradní a přezkumný postup: charakteristika a hodnocení změn

V případě poradního postupu, který je analogií poradního postupu podle dřívějšího komitologického rozhodnutí, došlo k vychýlení dosavadního relativně vyváženého vztahu Komise a členských států ve prospěch Komise, když čl. 4 stanoví, že Komise při přijímání prováděcího aktu přihlédne nejenom k vydanému stanovisku výboru, ale i k závěrům z jednání výboru. Dochází tak k jistému rozostření poradního postupu, kdy pro Komise není směrodatné pouze stanovisko výboru, ale i blíže nespecifikované a neformalizované závěry z jednání výboru.

Přezkumný postup, který je patrně největším neuralgickým bodem komitologického nařízení, byl na rozdíl od poradního postupu předmětem složitějšího vyjednávání a původní návrh Komise nakonec v důsledku kritiky ostatních institucionálních aktérů doznal určitých změn²⁸⁶. Čl. 5 odst. 1 nařízení stanoví, že tam, kde se uplatní přezkumný postup, přijímá výbor stanovisko kvalifikovanou většinou. Předpokládají se tři možné hlasovací scénáře, z nichž vyplývají odlišné právní následky²⁸⁷.

Pokud výbor kvalifikovanou většinou návrh prováděcího aktu Komise schválí, je Komise povinna jej

²⁸⁶ Craig P., *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, *European Law Review*, 10/2011, s. 671.

²⁸⁷ Čl. 5 nařízení EP a Rady (EU) č. 182/2011.

přijmout. Pokud je kvalifikovaná většina ve výboru proti, nesmí naopak Komise návrh prováděcího aktu přijmout. Tento stav nicméně nemusí být definitivní. Pokud je přijetí prováděcího aktu považováno za nezbytné, může předseda výboru buď předložit do dvou měsíců od vydání negativního stanoviska stejnému výboru pozměněné znění navrhovaného prováděcího aktu, nebo předložit návrh prováděcího aktu do jednoho měsíce od vydání negativního stanoviska odvolacímu výboru k dalšímu projednání²⁸⁸.

Konečně, nepřijme-li výbor žádné stanovisko (situatione no opinion), může Komise navrhovaný prováděcí akt přijmout, pokud se nejedná o případy taxativně uvedené v čl. 5 odst. 4 druhém pododstavci. Konkrétně se jedná o případy, kdy se navrhovaný prováděcí akt týká daní, finančních služeb, bezpečnosti nebo ochrany zdraví lidí, zvířat či rostlin nebo konečných mnohostranných ochranných opatření, dále o případ, kdy základní akt stanoví, že návrh prováděcího aktu nemůže být přijat, pokud nebylo vydáno žádné stanovisko, a konečně o případ, kdy prostá většina všech členů výboru s navrhovaným aktem nesouhlasí (čl. 5 odst. 4 druhý pododstavec).

Pozoruhodný je především případ nemožnosti přijetí návrhu, pokud nebylo vydáno žádné stanovisko - tzv. situatione no opinion. Z výše uvedeného vyplývá, legislativní akt může stanovit, že situatione no opinion bude znamenat (dočasný) zákaz pro Komisi prováděcí akt přijmout. Za takových okolností má Komise podle nařízení dvě možnosti: buď návrh prováděcího aktu pozmění a vrátí ho zpátky do komitologického výboru, nebo ho postoupí odvolacímu výboru, kde už ovšem platí, že překážkou pro přijetí prováděcího aktu je pouze kvalifikovaná většina

²⁸⁸ Čl. 5 odst. 3 nařízení 182/2011.

proti návrhu, zatímco situace no opinion znamená, že Komise má volnou ruku pro přijetí prováděcího aktu.

I ve výše uvedených třech případech upravených v čl. 5 odst. 4 druhém pododstavci však nemusí být nemožnost nepřijetí prováděcího aktu definitivní. Pokud je totiž v jakémkoli z těchto tří případů přijetí prováděcího aktu považováno za nezbytné, může předseda výboru buď předložit do dvou měsíců od hlasování o stanovisku stejnému výboru pozměněné znění navrhovaného prováděcího aktu, nebo předložit návrh prováděcího aktu do jednoho měsíce od hlasování o stanovisku odvolacímu výboru k dalšímu projednání.

Zatímco situace, kdy po nesouhlasu kvalifikované většiny ve výboru může být návrh prováděcího aktu postoupen odvolacímu výboru, je v praktické rovině analogická s dosavadní dvoustupňovou strukturou komitologie s tím rozdílem, že oním druhým stupněm je místo Rady odvolací výbor složený ze zástupců členských států), situace "no opinion" je v komitologickém nařízení řešena výrazně odlišně od předchozího komitologického rozhodnutí.

Tím, že regulativní postup bezpodmínečně vyžadoval souhlasné stanovisko komitologického výboru, nemohla Komise v případě situace "no opinion" navrhovaný prováděcí akt přijmout. Byla tak zajištěna možnost skutečné a plné kontroly výkonu prováděcích pravomocí Komise ze strany členských států, což se naproti tomu nedá říct o úpravě situace "no opinion" v komitologickém nařízení.

Na rozdíl od původního návrhu komitologického nařízení však jeho výsledná podoba alespoň obsahuje pojistku, která oslabení pozice členských států přece jen poněkud zmírňuje. Předejít situaci, kdy by Komise prováděcí akt přijala navzdory tomu, že komitologický

výbor nepřijal žádné stanovisko, je totiž možné tak, že by základní akt stanovil, že návrh prováděcího aktu nemůže být přijat, pokud nebylo vydáno žádné stanovisko. Jedná se však každopádně o nesystémové řešení, které může vést k tříštění komitologických postupů. I v tom, že eliminace situace "no opinion" je vázána na aktivní ad hoc rozhodnutí EP a Rady při projednávání základního aktu, lze spatřovat zřejmě posílení pozice Komise na úkor členských států v rámci komitologie.

Pro případ, že by komitologický výbor byl schopen zaujmout stanovisko, ale nikoli kvalifikovanou většinou, obsahuje komitologické nařízení záchrannou brzdu v podobě ustanovení, že Komise navrhaný prováděcí akt nepřijme, jestliže prostá většina všech členů výboru s navrhovaným aktem vyjádřila nesouhlas. K zablokování prováděcího aktu Komise je tedy třeba aktivní nesouhlas komitologického výboru, vyjádřený kvalifikovanou nebo prostou většinou, přičemž pouhé mlčení v tomto případě znamená souhlas.

Za poněkud kontroverzní inovaci komitologického nařízení je možno považovat zavedení odvolacího výboru jako případného druhého stupně přezkumného postupu. Z pohledu zájmů členských států se však jedná ještě o úspěch, neboť původní návrh Komise existencí druhého stupně komitologického postupu, a tedy ani odvolacího výboru vůbec nepočítal a jeho začlenění do nařízení bylo až výsledkem pozměňovacích návrhů schválených a prosazených Radou a EP²⁸⁹.

Podle čl. 3 odst. 7 odvolací výbor sám přijímá svůj jednací řád, a to prostou většinou svých členů na základě návrhu Komise. Když odvolacímu výboru dojde podání, svolá se s výhradou řádně odůvodněných případů nejdříve po uplynutí dvou týdnů, nejpozději však šest týdnů od data,

²⁸⁹ Výbor pro právní záležitosti, 26. 11. 2010, 2010/0051, zpravodaj József Szájer.

kdy byl osloven. Odvolacímu výboru předsedá zástupce Komise, který rovněž stanoví datum jednání odvolacího výboru v úzké spolupráci s členy výboru tak, aby umožnil členským státům a Komise odpovídající úroveň zastoupení. Je standardním pravidlem, že odvolací výbor vydává stanovisko do dvou měsíců od obdržení podání.

Obecnější zásady a pravidla fungování odvolacího výboru jsou stanoveny v č. 6 nařízení, podle kterého odvolací výbor vydává svá stanoviska kvalifikovanou většinou, přičemž do doby, než je stanovisko vydáno, může kterýkoliv člen odvolacího výboru podávat pozměňovací návrhy k návrhu prováděcího aktu a předsedající může rozhodnout, zda jej pozmění či nikoliv. Předsedající má povinnost usilovat o nalezení řešení těšící se v rámci odvolacího výboru nejširší možné podpoře. Předsedající má rovněž povinnost informovat odvolací výbor o způsobu, kterým byla diskuse a pozměňovací návrhy zohledněny, zejména pokud jde o pozměňovací návrhy, které získaly v rámci odvolacího výboru širokou podporu.

Pokud odvolací výbor vydá pozitivní stanovisko, Komise návrh prováděcího aktu přijme. V případě nevydání žádného stanoviska (situatione no opinion) je na uvážení Komise, zda návrh prováděcího aktu přijme. Pokud odvolací výbor vydá negativní stanovisko, Komise návrh prováděcího aktu přijmout nesmí²⁹⁰.

Navzdory jednoznačné liteře komitologického nařízení však již za jeho krátkého trvání nastal případ, kdy Komise přijala prováděcí akt navzdory nesouhlasnému stanovisku odvolacího výboru. Jednalo se o prováděcí rozhodnutí Komise o odmítnutí povolení uvést na trh vzácného léčebného přípravku Orphacol, přijatého na základě nařízení EP a Rady č. 726/2004. Vzhledem k tomu, že stálý výbor v rámci přezkumného postupu zaujal 13.

²⁹⁰ Čl. 6 odst. 3 nařízení 182/2011.

října 2011 k návrhu prováděcího rozhodnutí negativní stanovisko, byla věc postoupena odvolacímu výboru.

Na jeho zasedání konaném 8. listopadu 2011 některé národní delegace, mezi nimi i česká, vyjádřily nesouhlas s argumentací Komise, podle níž dotčený výrobek nesplňoval podmínky pro uvedení na trh stanovené legislativním aktem a kromě toho žádný členský stát v souladu s čl. 5 směrnice 2001/83 nenotifikoval Komisi, že by dotčený výrobek byl na jeho území používán, a naopak zdůraznily, že se jedná o důležitý lék proti vzácnému onemocnění, a proto mu mělo být povolení k uvedení na trh uděleno. Hlasování dopadlo poměrem 64 hlasů pro a 281 hlasů proti, takže odvolací výbor k návrhu prováděcího rozhodnutí Komise zaujal negativní stanovisko²⁹¹. Komise však navzdory tomu prováděcí rozhodnutí o odmítnutí udělení povolení uvedení Orphacolu na trh vydala. Některé členské státy na postup Komise zareagovaly podáním žaloby na neplatnost, kterou ESD v současné době projednává ve zrychleném řízení.

S argumentací Komise, že stanovisku odvolacího výboru nemohla vyhovět, protože by tím jednala v rozporu s platnou legislativou a judikaturou ESD, nelze souhlasit, neboť komitologické nařízení, které upravuje přezkumný postup, jednoznačně Komisi ukládá procesní povinnost jednat v souladu s negativním stanoviskem odvolacího výboru a nehovoří nic o tom, že by se od tohoto negativního stanoviska mohla odchýlit na základě vlastního hmotněprávního uvážení.

Pokud by však na druhé straně respektování negativního stanoviska odvolacího výboru vedlo k výsledku, který je podle Komise protiprávní (v dané věci povolení uvedení na trh léčebného přípravku

²⁹¹ European Commission, Minutes of the Meeting of the Appeal Committee held in Brussels on Tuesday 8 November 2011, Ares (2012) 113504.

Orphacol), vznikla by poněkud absurdní situace, kdy by Komise vydala rozhodnutí, které sama už dopředu považuje za protiprávní. V takovém případě by mimo jiné vyvstala otázka, jestli by Komise mohla napadnout žalobou na neplatnost své vlastní prováděcí rozhodnutí. Lze mít za to, že pokud by takovou žalobu nechtěla podat některá z ostatních institucí EU nebo členský stát, mohl by to být jediný způsob, jak vyjasnit otázku zákonnosti sporného prováděcího rozhodnutí.

Srovnáme-li starou a novou podobu komitologie, v té staré úlohu druhého stupně plnila Rada a takové řešení nepochybně lépe ošetřovalo zájmy a pozici členských států při kontrole Komise při výkonu prováděcích pravomocí. Vzhledem k tomu, že sestává z úředníků členských států, má odvolací výbor jednoznačně nižší politickou váhu, a ruku v ruce s tím i autoritu, než Rada tvořená ministry vlád členských států. Tento pokles politické váhy a autority by mohlo do určité míry minimalizovat používáním Coreperu jako odvolacího výboru²⁹². Zavedení odvolacího výboru, který ve struktuře komitologie nahrazuje Radu, v kombinaci s relativně širokými pravomocemi předsedajícího, lze hodnotit jako výraz posílení postavení Komise v komitologii na úkor členských států.

Velmi podstatnou výjimku z pravidel přezkumného postupu představuje čl. 7 komitologického nařízení, podle něhož může Komise za určitých okolností přijmout prováděcí akt i tehdy, jestliže (základní) komitologický výbor návrh prováděcího aktu odmítne nebo se k němu nevysloví kladně (situace *no opinion*) a uplatní se jedna z překážek uvedených v čl. 5 odst. 4 druhém pododstavci.

Podmínkou pro uplatnění této výjimky je skutečnost, že neprodlené přijetí prováděcího aktu je nezbytné

²⁹² Georgiev V., *Too Much Executive Power? Delegated Lawmaking and Comitology in Perspective*, Cambridge, 2011, s. 13.

k tomu, aby nedošlo ke značnému narušení trhu v oblasti zemědělství nebo k ohrožení finančních zájmů Unie ve smyslu čl. 325 SFEU. Aplikovatelnost výjimky z pravidel přezkumného postupu obsažené v čl. 7 není otázka volby zákonodárce, ale nastává vždy, když zákonodárce určí použití přezkumného postupu. Zákonodárce tedy nemusí tuto výjimku zakotvovat v základním aktu, možnost jejího použití vyplývá přímo z komitologického nařízení.

Výjimečný postup podle čl. 7 nesmí být zaměňován s naléhavým postupem podle čl. 8, který může zákonodárce vtělit do základního aktu v případě řádně odůvodněných naléhavých důvodů. Nejedná se o samostatný postup, ale o případnou součást poradního nebo přezkumného postupu.

Použití naléhavého postupu a situací, v nichž je umožněno, musí být výslovně stanoveno v základním aktu. Je proto na zákonodárci, aby určil, za jakých okolností se naléhavý postup použije. I když komitologické nařízení nevymezuje konkrétní případy naléhavosti, lze mít za to, že použití naléhavého postupu by mělo být omezeno na případy prvořadých a naléhavých požadavků obecného zájmu, přičemž důležitou roli by přitom měla hrát judikatura ESD.

Za hlavní rys naléhavého postupu lze považovat skutečnost, že prováděcí akt je přijímán Komisí bez předchozího zapojení komitologického výboru. Přijatý prováděcí akt vstupuje v platnost okamžitě a zůstává v platnosti po dobu nepřesahující šest měsíců, pokud základní akt nestanoví jinak. Pokud však v rámci přezkumného postupu výbor vydá negativní stanovisko k aktu přijatému naléhavým postupem, musí Komise takový akt okamžitě zrušit bez toho, aby se věc postupovala odvolacímu výboru.

Lze konstatovat, že v důsledku přijetí nového komitologického nařízení 2011 došlo k jistému

zjednodušení komitologie, i když je otázkou, do jaké míry se nejedná o zjednodušení optické. Na jednu stranu je pravda, že dosavadní tři obecné komitologické postupy, tedy poradní, řídicí a regulativní, se zužují na dva – poradní a přezkumný, přičemž regulativní postup s kontrolou u základních aktů přijatých před vstupem Lisabonské smlouvy v účinnost zůstává v platnosti a postupně bude převáděn do režimu aktů v přenesené pravomoci podle čl. 290 SFEU.

Na druhou stranu je třeba uvést, že čím hlouběji se nahlédne do útrob nového přezkumného postupu, tím více se zdá, že do značné míry kopíruje rozdíly mezi dosavadními řídicím a regulativním postupem. V rámci přezkumného postupu tak lze vysledovat dva procesní postupy, které stírají rozdíl mezi starou a novou podobou komitologie.

Klíčovým rozdílem mezi řídicím a regulativním postupem totiž bylo kritérium, které rozhodovalo o postoupení návrhu prováděcího aktu Radě. Zatímco v případě řídicího výboru jím bylo hlasování výboru proti návrhu aktu, v případě regulativního výboru bylo spouštěčem nehlasování ve prospěch návrhu aktu, tedy situace *no opinion*.

Nová podoba komitologie se od té staré přirozeně liší tím, že již nepočítá s možností postoupení návrhu aktu Radě, a to za žádných okolností. Odlišnost spočívá také v tom, že se přezkumný postup vztahuje jak na prováděcí opatření, která dříve podléhala řídicímu postupu, tak na ta, která podléhala tomu regulativnímu.

Tyto rozdíly však nemění nic na faktu, že v rámci nového přezkumného postupu existují dva diverzifikované postupy, které se použijí v závislosti na tom, zda výbor hlasoval proti návrhu aktu nebo nehlasoval v jeho prospěch (*situace no opinion*). Pokud výbor vydá negativní stanovisko k návrhu aktu, znamená to, že Komise není

oprávněna návrh prováděcího aktu přijmout. Pokud výbor nevydá žádné stanovisko, může Komise návrh prováděcího aktu přijmout nebo předložit výboru jeho pozměněnou verzi.

Tato procesní dvojkolejnost v rámci přezkumného postupu je zvýrazněna v čl. 5 odst. 4 nařízení 182/2011, který umožňuje Radě a EP stanovit v základním aktu, že v případě situace no opinion nebude možné prováděcí akt přijmout a tím pádem materiálně zachovat potřebu kladného stanoviska, jak tomu dříve bylo v případě regulativního postupu. Další její zvýraznění představuje čl. 6 odst. 3 upravující, co nastává v případě, kdy se odvolací výbor vysloví pro návrh prováděcího aktu, proti návrhu nebo se nevysloví.

Existence procesní dvojkolejnosti v rámci přezkumného postupu je konečně do třetice zvýrazněna přechodnými ustanoveními komitologického nařízení 2011. Podle jeho čl. 13 odst. 1 písm. b) se tam, kde základní akt odkazoval na bývalý řídicí postup, napříště použije přezkumný postup s tím, že podstatné rysy řídicího postupu zůstanou zachovány, včetně toho, že nevydání stanoviska výboru (situace no opinion) nebrání Komisi v přijetí prováděcího aktu. Naopak čl. 13 odst. 1 písm. c) předpokládá, že tam, kde základní akt odkazoval na bývalý regulativní postup, nemůže být v případě nevydání stanoviska (situace no opinion) prováděcí akt přijat, což znamená zachování podstatného rysu regulativního postupu i v rámci nového přezkumného postupu.

Lze tedy konstatovat, že na první pohled jednolitý přezkumný postup se ve skutečnosti rozkládá na dva dílčí, dvojkolejné postupy, takže obecně přijímaná představa zjednodušení komitologických postupů v komitologickém nařízení 2011 se tak stává poněkud iluzorní.

Základem nové podoby komitologie zůstávají výbory složené z externích zástupců členských států. Zatímco dosud platilo pravidlo, že v případě negativního stanoviska nebo nedohody v rámci základního komitologického výboru nastupovala Rada v roli odvolacího orgánu, v novém systému je role Rady zcela eliminována. Jako argument pro eliminaci role Rady v komitologii lze uvést, provádění unijní legislativy je v rukou členských států a nikoli Rady jako takové.

Zánik role Rady v komitologii do určité míry kompenzuje vytvoření institutu odvolacího výboru, jenž by měl hrát v rámci přezkumného postupu podobnou roli, jako hrála Rada v dřívější komitologii. Stojí za pozornost, že odvolací výbor nebyl obsažen v původním návrhu Komise a do nového komitologického nařízení byl zakomponován na základě požadavku členských států, přičemž Komise se k jeho vytvoření stavěla odmítavě.

Podstatným rozdílem mezi oběma „odvolacími“ systémy je jednak skutečnost, že odvolacímu výboru předsedá zástupce Komise a navíc na rozdíl od Rady nebude mít pravomoc přijmout vlastní prováděcí opatření, jedná se tedy svou povahou stále o komitologický výbor s tím, že členské státy jsou v něm zastoupeny na vyšší politické úrovni. Přesná úroveň zastoupení v odvolacím výboru přitom není v komitologickém nařízení stanovena. To pouze konstatuje, že tato úroveň zastoupení by měla být příslušná, tedy vyšší než v případě standardního komitologického výboru. S ohledem na praktickou stránku věci se jako nejefektivnější jeví být zastoupení na úrovni velvyslance v Coreperu I s tím, že zastoupení na úrovni vysokých funkcionářů z ministerstev je možné a je čistě na rozhodnutí konkrétního členského státu²⁹³.

²⁹³ Bostock D., Coreper Revisited, Journal of Common Market Studies, 40/2002, s. 215.

Vzhledem ke své předsednické úloze je tedy svolávání odvolacího výboru v rukou Komise, přičemž členské státy by jí měly oznámit preferovanou úroveň zastoupení a preferované datum jednání. S konečnou platností pak datum a místo konání jednání určuje Komise.

7.4.2.4 Právo dohledu EP a Rady v komitologii

Přijímání prováděcích aktů mělo být podle představ Komise vyhrazeno jako celek jí samé a členským státům, jejichž zástupci zasedají v komitologických výborech, přičemž EP a Rada neměly hrát v komitologii žádnou institucionální roli²⁹⁴. Tento postoj Komise se viditelně odrážel v původním návrhu komitologického nařízení 2011, který dával EP a Radě pouze práva vztahující se k přístupu k informacím o jednání komitologických výborů.

přístup Komise byl založen na předpokladu, že prováděcí akty nejsou pro Radu ani EP zdrojem zvláštního zájmu, ale jedná se u nich spíše o praktické otázky spojené s jejich právním působením v jednotlivých členských státech. V protikladu k tomu stojí akty v přenesené pravomoci, kde Rada i EP disponují formální institucionální rolí a nepominutelnými právy, které mohou uplatňovat i nezávisle na sobě. Tento předpoklad Komise však lze považovat za problematický zejména z důvodu níže uvedené a analyzované nejasné dělící linie mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty.

Lze očekávat, že v nejednom případě bude sporné, zda dané prováděcí opatření má být charakterizováno jako prováděcí akt nebo akt v přenesené pravomoci. Předpoklad, že pokud bude v důsledku pragmatického kalkulu Komise

²⁹⁴ Devuyst Y., *The European Union's Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: Community Method and Democratic Deficit Reassessed*, *Georgetown Journal of International Law*, 2/2008, s. 247.

prováděcí opatření klasifikováno jako prováděcí akt, nebudou mít Rada ani EP žádnou potřebu a zájem do něj institucionálně zasahovat, ob stojí jen velmi těžko. Realita totiž bude spíše taková, že i obsah prováděcích aktů se bude odvíjet od hodnotových soudů, na základě nichž budou činěna politická rozhodnutí. Proto nepřekvapí, jestliže EP i Rada budou projevovat zájem zasahovat i do těchto podrobnějších právních aktů konkretizujících základní legislativní akty.

Zbývá uvést, že snaha Komise svěřit EP a Radě pouze práva vztahující se k přístupu k informacím o jednání komitologických výborů slavila jen částečný úspěch. V důsledku tlaku EP a Rady totiž nakonec došlo k rozšíření těchto práv i na omezené právo dohledu, když nově vložený čl. 11 stanovil, že v případech, kdy je základní akt přijímán běžným legislativním postupem, může EP nebo Rada kdykoliv oznámit Komisi, že návrh prováděcího aktu podle jeho názoru překračuje prováděcí pravomoci vymezené v základním aktu. Komise je v takovém případě povinna návrh přezkoumat a zohlednit přitom stanoviska EP a Rady, nemusí však vzít návrh zpět, nýbrž stačí, když EP a Radu informuje o tom, zda návrh prováděcího aktu hodlá zachovat, změnit nebo vzít zpět.

Prosazení čl. 11 lze považovat spíše za zdánlivé než skutečné vítězství EP a Rady. Komise není, jak už bylo uvedeno, povinna vzít zpět návrh prováděcího aktu, ale pouze jej přezkoumat. Tato omezená povinnost se navíc vztahuje jen na prováděcí akty mající základ v legislativním aktu přijatém běžným legislativním postupem. Jakkoli většina legislativních aktů bude v postlisabonském období přijímána tímto postupem, není zcela srozumitelné, proč se působnost čl. 11 nevztahuje i na legislativní akty přijímané zvláštním legislativním postupem. Normativní argument podpírající čl. 11, totiž

zavedení kontroly ultra vires, by byl rovněž použitelný i pro základní akty přijímané zvláštním legislativním postupem.

Možná méně zjevná, ale o nic méně důležitá je námitka, že čl. 11 se nevztahuje na prováděcí akty přijímané na základě aktů v přenesené pravomoci. Čl. 291 odst. 2 SFEU totiž umožňuje přijímání prováděcích aktů odvozených od právně závazných unijních aktů a ty evidentně zahrnují akty v přenesené pravomoci. EP a Rada mohou mít obavy, zda prováděcí akty nevybočují z mezí pravomoci svěřené aktem v přenesené pravomoci, stejně jako mají takové obavy, pokud jde o prováděcí akty přijímané na základě legislativního aktu.

Čl. 11 však scénář prováděcího aktu přijímaného na základě aktu v přenesené pravomoci nepokrývá. Tuto mezeru v právu patrně nelze vyplnit ani interpretací, neboť čl. 11 je formulován tak, že se vztahuje na návrhy prováděcích aktů překračující pravomoci stanovené v základním legislativním aktu.

Výše nastíněný scénář tak pracuje se situací, kdy prováděcí pravomoci budou stanoveny v aktu v přenesené pravomoci, aniž by o nich byla přímá zmínka v legislativním aktu, o nějž se akt v přenesené pravomoci opírá. Nabízí se úvaha, že tuto mezeru v právu by bylo možné vyplnit začleněním analogického ustanovení jako je čl. 11 do aktu v přenesené pravomoci, který svěřil Komisi prováděcí pravomoc. Komise by však proti takovému postupu mohla efektivně namítnout, že čl. 290 SFEU nedovoluje Radě a EP ukládat takové podmínky a omezení vztahující se na akty v přenesené pravomoci, tedy včetně situace, kdy by akt v přenesené pravomoci zakládal prováděcí pravomoc.

7.5 Rozlišení mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty

Hlavní novinku nové typologie právních aktů v LS představuje zavedení třetí kategorie právních aktů mezi akty legislativní a prováděcí povahy – aktů v přenesené pravomoci. Výchozí myšlenkou bylo vytvořit kategorii aktů umožňující přenést úpravu méně podstatných prvků legislativních aktů na exekutivní orgán a tím se vyhnout nadměrně podrobné legislativě v EU²⁹⁵. O novinku se jedná s ohledem na skutečnost, že judikatura ESD do té doby v zásadě uznávala dvě hierarchické úrovně v sekundárním právu – akty, jejichž právním základem bylo ustanovení v SES, a akty, jejichž právním základem byl sekundární právní akt. Druhé zmíněné akty přitom zahrnovaly širokou škálu opatření sahající od rozhodnutí individuální povahy po akty doplňující nebo měnící některé prvky legislativních aktů, které nejsou podstatné²⁹⁶.

Právě uvedené však neznamena, že kategorie aktů v přenesené pravomoci zavedená LS neměla žádné předchůdce. Vyvinula se totiž z institucionální praxe a v souvislosti s vývojem komitologie směrem k rostoucímu zapojení EP do kvazilegislativní právotvorné činnosti přenesené na Komisi v rámci regulativního postupu a regulativního postupu s kontrolou²⁹⁷.

Případné rozhodnutí zákonodárce o svěření pravomoci Komisi musí být každopádně založeno na principu posouzení případ od případu. Je třeba podotknout, že zákonodárce je oprávněn upravit nejenom podstatné prvky právního aktu, ale veškeré prvky dané oblasti právní úpravy. Ovšem pouze

²⁹⁵ Schaefer G. F., Türk A. (2000), cit. d., s. 175.

²⁹⁶ Szapiro M., Comitology-The Ongoing Reform, in: Hofmann H., Türk A. (eds.), Legal Challenges in EU Administrative Law, Elgar, 2009, s. 89.

²⁹⁷ Craig P., EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, s. 127.

pravomoc přijmout nepodstatné prvky právní úpravy může být svěřena Komisi, jako tomu ostatně bylo i v předlisabonském období, kdy to však pouze volně vyplývalo z judikatury ESD. Čl. 290 odst. 1 SFEU v tomto ohledu stanoví, že zákonodárce může přenést na Komisi pravomoc doplnit nebo změnit některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné, přičemž podstatné prvky dané oblasti úpravy jsou vyhrazeny legislativnímu aktu a nemohou být předmětem přenesení pravomoci.

Pokud čl. 291 SFEU v tomto směru neobsahuje žádný specifický odkaz, je tomu tak patrně proto, že se považuje za samozřejmé, že provedením základního aktu nesmí být dotčeny jeho podstatné prvky. Rozlišení, které učinila v minulosti judikatura ESD mezi prvky, které s ohledem na svůj podstatných charakter ve vztahu k upravované materii musí být vyhrazeny Radě, a prvky, které s ohledem na svou pouhou prováděcí povahu mohou být přeneseny na Komisi²⁹⁸, tak zůstává platné i pro prováděcí akty přijaté na základě čl. 291 SFEU.

Je patrné, že zákonodárce má značný prostor pro uvážení, pokud jde o určení podstatných a nepodstatných prvků právních aktů, které přijímá. Toto uvážení má nicméně určité meze stanovené judikaturou ESD. Za podstatná tak byla označena ustanovení, která mají za cíl dát konkrétní podobu základní linii politiky Společenství²⁹⁹. V souladu s tím lze mít za to, že změna věcné, územní nebo časové působnosti základního aktu představuje podstatný prvek tohoto aktu, který zákonodárce v zásadě nemůže svěřit Komisi na základě čl. 290 nebo 291 SFEU.

Výjimku z tohoto pravidla lze připustit jedině v případě, že pravomoci svěřené Komisi jsou vymezeny

²⁹⁸ Věc C-240/90, cit. rozs.

²⁹⁹ Tamt.

natolik přesně, že prostor pro uvážení buď zcela chybí, nebo je značně omezený. Případné svěření pravomoci Komisi změnit působnost právního aktu by tak patrně bylo v rozporu s jeho podstatnými prvky, ledaže by tato pravomoc byla striktně vymezena. Obdobně by za podstatné prvky, jež má definovat základní akt, měly být patrně považovány povinnosti ukládané právním aktem a důsledky jejich případného porušení.

V této souvislosti vyvstává otázka, jak posuzovat situaci, kdy je Komisi svěřena pravomoc novelizovat základní akt ve vazbě na nově dostupná vědecká data, aniž by přitom disponovala volným uvážením. Lze vyslovit názor, že pokud tato vědecká data nejsou sama o sobě rozhodující pro politické rozhodnutí, kterou zákonodárce učinil v základním aktu, lze mít za to, nejsou touto pravomocí dotčeny podstatné prvky základního aktu.

Zatímco z procesního hlediska je možno konstatovat evidentní rozdíl mezi přenesením legislativních pravomocí a svěřením prováděcích pravomocí, v aplikační rovině oba tyto postupy naopak od sebe nejsou striktně odděleny, ale výrazně se překrývají³⁰⁰. Zatímco určitá opatření mohou spadat pouze pod čl. 290 nebo pod čl. 291 SFEU, mnohá jiná mohou představovat jak akty v přenesené pravomoci doplňující některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné, tak prováděcí akty zakládající jednotné podmínky pro provedení základních aktů. Může být obtížné nebo sporné pomocí prostředků právní analýzy určit, zda má být v konkrétním případě jako právní základ zvolen čl. 290 nebo čl. 291 SFEU.

Základem pro určení rozhraní mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty je rozlišení mezi opatřeními legislativní/kvazilegislativní povahy a opatřeními čistě

³⁰⁰ Kreppel A., *The Political Implications of Institutional Reform - Executive-Legislative Relations in the European Union*, Los Angeles, 2009, s. 11.

exekutivní povahy³⁰¹. Uvedené rozlišení však může být doprovázeno nemalými obtížemi.

První a patrně nejvýznamnější z nich se týká toho, zda daný akt mění nebo doplňuje legislativní akt. Podle Komise se pojem „mění“ týká případů formální změny základního aktu vyžadující poté použití aktu v přenesené pravomoci. Komise správně poznamenala, že se má takto postupovat bez ohledu na povahu uvedené změny³⁰². Takto by tedy změna přílohy základního aktu měla podléhat režimu aktu v přenesené pravomoci stejně, jako změna ustanovení v hlavní části základního aktu.

Pokud jde o význam pojmu „doplňuje“, vycházela Komise z předpokladu, že se v porovnání s pojmem „mění“ jedná o méně specifický pojem a její přístup byl založen na určení, zda zamýšlený akt specificky přidává nové prvky, které nejsou podstatné, měnící rámec legislativního aktu, ponechávající Komisi volnost uvážení. Pokud by tomu tak bylo, zamýšlený akt by doplňoval základní akt, a bylo by tedy nutné použít formu aktu v přenesené pravomoci. Pokud by měl zamýšlený akt naopak pouze dodat účinky existujícímu základnímu aktu, neměl by být považován za akt měnící prvky základního aktu, které nejsou podstatné, a měl by být tedy použit režim prováděcího aktu.

Klíčová otázka zní, zda na to, čím se „přidává něco“ ke zmocňujícímu ustanovení základního aktu, má být nahlíženo jako na „doplnění“ legislativního aktu. Určení rozhraní mezi sférou aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů lze v této souvislosti stěží považovat za uspokojivé a nutně bude vyvolávat meziinstitucionální konflikty ohledně toho, zda se má v daném případě postupovat podle čl. 290 nebo 291 SFEU. Nevyhnutelně bude

³⁰¹ Türk A., The Concept of the „Legislative“ Act in the Constitutional Treaty, Gemran Law Journal, 11/2005, s. 1556.

³⁰² Provedení čl. 290 SFEU, COM (2009) 673 final.

docházet k situacím, kdy ze srovnání aktů bude jen těžko patrné, proč má být v jednom případě na „přidání něčeho“ k základnímu aktu nahlíženo jako na „nový prvek, který není podstatný“, a postupovat tak cestou aktu v přenesené pravomoci, zatímco v jiných případech nikoliv, a zvolit tedy řešení v podobě prováděcího aktu.

Jedná se o vsutku zapeklitou hádanku, která by však měla mít právní řešení. Pouze domnělým řešením je však tvrzení, že prováděcími aktům by mělo být umožněno měnit nebo doplňovat základní akt, pokud jsou vyžadovány jednotné prováděcí podmínky³⁰³. Takové tvrzení totiž postrádá oporu v textu LS a v normativní rovině oslabuje samotnou podstatu určení dělící linie mezi oběma druhy prováděcích opatření.

Alternativním řešením by mohl být pokus popřít, že všechna prováděcí opatření „něco přidávají“ k základnímu aktu, což je vlastně nejhlubší příčinou výše uvedeného dilematu. Hlavní problém tohoto tvrzení je, že nedává smysl. Prováděcí opatření totiž zcela zjevně „přidávají něco“ k základnímu aktu, takže tvrdit opak by bylo v rozporu se skutečností. Případně takové tvrzení by každopádně muselo být podepřeno příklady prováděcích opatření, která vymezují jednotné prováděcí podmínky, a přesto nepřidávají nic k příslušným ustanovením základního aktu.

Jakékoliv řešení založené na obecném odkazu na rozlišení legislativního/kvazilegislativního a exekutivního je rovněž problematické, i když z odlišných důvodů. Těžko hledat nějaký opěrný bod pro rozlišení pojmů „legislativní/kvazilegislativní povahy“ a „exekutivní povahy“ ve vztahu k prováděcími opatřeními, neboť tyto pojmy nelze od sebe navzájem spolehlivě a

³⁰³ Craig P., *The Lisbon Treaty, Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, 2010, s. 279-280.

předvídatelně odlišit. Spíše pouze zakrývají zásadní věcný problém, místo aby ho řešily. Neposkytují totiž žádné vysvětlení toho, proč by dva druhy prováděcích opatření, které přidávají něco k základnímu aktu, měly být posuzovány odlišně, pokud jde o režim kontroly a dohledu. Jakákoli odpověď na tuto otázku odkazuje, přímo nebo nepřímo, zpět k pojmu „změna“ nebo „doplnění“.

Totéž lze konstatovat o tzv. funkčních testech, které by učinily rozlišení mezi oběma typy aktů závislé na škále faktorů, a následně tak umožnily určit, zda je určité prováděcí opatření aktem v přenesené pravomoci nebo prováděcím aktem. Není totiž jasné, co přesně by tato škála faktorů zahrnovala, vzhledem k tomu, že oba typy prováděcích opatření budou mít typicky obecnou působnost a budou něco přidávat k základnímu aktu. Nevyhnutelná vágnost jakéhokoliv takového testu znamená, že by poskytl jen velmi omezené vodítko institucionálním aktérům, natož zainteresovanému vnějšímu aktéru, a byl by interpretován účelově jako nástroj prosazování požadovaných naléhavých zájmů jednotlivých institucionálních aktérů.

Dělicí linii mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty dále rozostřují institucionální problémy spojené s novým lisabonským schématem³⁰⁴. Prvním z nich je větší institucionální složitost odrážející se v existenci jednak komitologických výborů založených na čl. 291 SFEU, kterých je uzavřený počet, a jsou, tak jako dosud, jmenovitě uvedeny, jednak zvláštní sféry poradních výborů vytvořených Radou a možná i EP na základě čl. 290 SFEU, jejichž účelem bude pomoc EP a Radě při rozhodování o uplatnění pravomoci veta, přičemž chybí jakýkoliv formální mechanismus, který by umožnil tyto výbory

³⁰⁴ Craig P., The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order, EUI Working Paper, 7/2004, s. 5.

veřejně znát a vyjmenovat. Případné výbory podle čl. 290 SFEU budou každopádně odlišné od výborů podle čl. 291 SFEU a bude se lišit i povaha členství v nich³⁰⁵.

Obtíže při aplikaci kritérií SFEU pro určení dělící linie mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty budou zadruhé téměř jistě znamenat, že hlavní institucionální aktéři budou usilovat o takové zatřídění prováděcích opatření, umožňující jim maximalizovat svou kontrolu. Radě může například za jistých okolností vyhovovat přijetí prováděcího opatření ve formě prováděcího aktu, třebaže v takovém případě nedisponuje právem veta, které jí naopak poskytuje čl. 290 SFEU a třebaže nové komitologické nařízení na rozdíl od dřívější úpravy neobsahuje žádné opravné prostředky se zapojením Rady.

Důvodem takového postupu Rady by mohlo být, že čl. 291 SFEU dává zástupcům členských států na rozdíl od čl. 290 SFEU příležitost přímo formálně i neformálně zasáhnout do přijímání prováděcího opatření. Kromě toho, jakkoliv Rada právně vzato nedisponuje dohledovou rolí jako v předlisabonském období, politická realita by nemusela být nutně ve znamení nějaké revoluční změny. Naproti tomu u EP lze očekávat, že bude tlačit na přijímání prováděcích opatření ve formě aktů v přenesené pravomoci, neboť čl. 290 SFEU zahrnuje pravomoc veta, zatímco čl. 291 SFEU mu prakticky nemá co nabídnout.

Lze mít za to, že pokud se v politické praxi dělící linie mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty neodrazí ve skutečném rozdílu mezi oběma typy aktů, ale bude účelově upravována pro získání institucionální výhody, povede to ke zpochybnění samotné podstaty nového systému prováděcích opatření.

³⁰⁵ Georgiev V., cit. d., s. 16.

Pověstný ďábel je v případě určení dělící linie mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty skryt v detailu přechodného ustanovení čl. 12 nového komitologického nařízení, které ruší nařízení 1999/468, ale zachovává účinky jeho čl. 5a vztahující se na akty přijaté regulativním postupem s kontrolou. Čl. 12 komitologického nařízení 2011 obsahuje přechodné ustanovení pro všechna ostatní komitologická opatření podléhající ať už novému poradnímu postupu, nebo novému přezkumnému postupu.

Stanoví se tedy pravidlo, že na tisíce prováděcích opatření, které dosud podléhaly řídicímu a regulativnímu postupu, bude nadále nahlíženo jako na prováděcí akty ve smyslu čl. 291 SFEU. Dělící linie mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty tak je silně ovlivněna klasifikací komitologických postupů v předlisabonském období.

Možný argument ve prospěch tohoto postupu je založen na předpokladu, že v předlisabonském období jakékoli prováděcí opatření, které nepodléhalo regulativnímu postupu s kontrolou, neměnilo nebo nedoplňovalo základní akt. Proto je v novém systému namíste nahlížet na takováto opatření jako na prováděcí akty a nikoliv akty v přenesené pravomoci. Tato argumentace působí na první pohled umně, je však neúplná, a to z následujících důvodů.

Zaprvé, kritériem pro uplatnění klauzule regulativního postupu s kontrolou v čl. 5a bylo přijetí základního aktu procedurou spolurozhodování, načež prováděcí opatření s obecnou působností jej následně měnilo nebo doplňovalo přidáním nových prvků, které nebyly podstatné. Tento postup tedy nebyl použitelný v případě, kdy základní akt nebyl přijat procedurou spolurozhodování, bez ohledu na to, zda by na prováděcí

opatření mohlo být jinak nahlíženo tak, že mění nebo doplňuje základní akt.

V této souvislosti je třeba uvést, že LS rozšířila působnost procedury spolurozhodování, nově nazývanou běžný legislativní postup, do mnoha nových oblastí. Odůvodnění nahlížení prováděcích opatření spadajících do těchto oblastí jako ipso facto prováděcí akty pokulhává. Může tak být na ně nahlíženo, ale také nemusí, záleží na tom, zda příslušné prováděcí opatření mění nebo doplňuje základní akt způsobem rozebraným výše.

Zadruhé, premisa, že na vše, co podléhá řídicímu postupu nebo regulativnímu postupu s kontrolou, má být nahlíženo jako na prováděcí akty, dává smysl jedině za předpokladu, že změny *acquis* v důsledku změn komitologických postupů v rozhodnutí 2006 byly završeny před přijetím nového komitologického nařízení 2011. Změny v komitologii z roku 2006 vyžadovaly posouzení toho, zda by prováděcí opatření, která do té doby podléhala řídicímu nebo regulativnímu postupu, měla být upravena a povýšena na regulativní postup s kontrolou, neboť tyto akty byly odvozeny od základního aktu přijatého procedurou spolurozhodování, který měnily nebo doplňovaly. Toto posouzení sice proběhlo³⁰⁶, z usnesení EP je však patrné, že tento proces probíhal minimálně ještě v roce 2008³⁰⁷. Komise nicméně uvedla, že prováděcí pravomoci stanovené legislativními akty, které do doby nabytí účinnosti LS ještě nebyly převedeny na regulativní postup s kontrolou, budou v případě nutnosti upraveny na režim aktů v přenesené pravomoci podle čl. 290 SFEU³⁰⁸.

³⁰⁶ Nařízení EP a Rady 1137/2008 upravující určité nástroje podléhající postupu stanovenému v čl. 251 SES rozhodnutí Rady 1999/468, s ohledem na regulativní postup s kontrolou, Úř. věst. L 311, s. 1–54.

³⁰⁷ Usnesení EP z 23. září 2008 s doporučeními Komisi ohledně přizpůsobení právních aktů novému komitologickému rozhodnutí, 2008/2096 (INI), OJ C8E/22.

³⁰⁸ Dokument Rady 5768/11, 7. února 2011.

Zatřetí, premisa, že na vše, co podléhalo řídicímu nebo regulativnímu postupu, má být nahlíženo jako na prováděcí akty, není podmíněna pouze proběhlým procesem aktualizace a povýšení na regulativní postup s kontrolou, ale i způsobem, kterým se tak stalo. V některých případech se jednalo o postup, který nevyvolává spory. Tam, kde byla Komise zmocněna měnit základní akt dle čl. 251 SES formou prováděcího opatření, to jasně znamenalo spuštění procesu aktualizace a povýšení na regulativní postup s kontrolou.

Spuštění tohoto procesu je však už diskutabilní, pokud se jedná o doplnění základního aktu přidáním nových prvků, které nejsou podstatné. Zde totiž vstupuje do hry výklad tohoto pojmu, který nemusí být vždy jednoznačný. Pouhá skutečnost, že *acquis* bylo rozděleno do dvou skupin, tedy sama o sobě nevypovídá o tom, jaké kritérium bylo použito při určení, zda prováděcí opatření doplňuje základní akt.

Konečně by se nemělo bez dalšího předpokládat, že kritéria, kterých bylo použito při určení dělící linie mezi regulativním postupem s kontrolou a ostatními komitologickými postupy, dokonale „sedí“ na postlisabonský systém. Na tento sporný moment poukázal EP, když uvedl, že na předlisabonský proces úpravy a přizpůsobení komitologických postupů by nemělo být nahlíženo jako na přesný předobraz budoucího rozlišení mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty³⁰⁹.

Tvrzení EP lze přisvědčit, neboť rozlišení mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty je podstatně významnější než rozlišení mezi předchozím regulativním postupem s kontrolou a ostatními komitologickými postupy. Je tomu tak zčásti proto, že důsledky tohoto rozlišení, pokud jde o rozdílné režimy kontroly a odpovědnosti podle

³⁰⁹ OJ C8E/22, viz pozn. 201.

čl. 290 a 291 SFEU, jsou jednoznačně dalekosáhlejší, zčásti proto, že toto rozlišení je nyní vtěleno do ustanovení primárního práva, a má tedy ústavně-smluvní význam převyšující rámec předlisabonské právní úpravy.

Poslední problém související s rozlišením aktů v přenesené pravomoci a prováděcími akty vychází z formalismu lisabonského režimu hierarchie právních aktů. Čl. 290 SFEU totiž podmiňuje akty v přenesené pravomoci tím, že jsou přijaty na základě legislativního aktu. Definice legislativního aktu uvedená v čl. 289 SFEU je přitom formálního rázu: jedná se o akt přijatý řádným nebo zvláštním legislativním postupem.

Je třeba podotknout, že SFEU obsahuje řadu důležitých ustanovení, jako je třeba čl. 103 pojednávající o hospodářské soutěži nebo čl. 109 upravující státní pomoc, které zmocňují k přijetí nařízení, tedy aktů nespádajících do kategorie aktů přijímaných běžným legislativním postupem a patrně ani aktů přijímaných zvláštním legislativním postupem³¹⁰.

Pokud však na základní akt spadající do uvedených oblastí nelze nahlížet jako na akt přijímaný řádným nebo zvláštním legislativním postupem, podmínka použití čl. 290 SFEU není splněna. To by mělo za následek, že prováděcí opatření vycházející z takového základního aktu by mohlo být přijato jedině postupem podle čl. 291 SFEU, a to i tehdy, jestliže by měnilo nebo doplňovalo základní akt. Takový stav by bylo nutno označit za právně vadný, neboť základní akty spadající do uvedených oblastí se dotýkají důležitých problémů politiky a hodnot EU, a z tohoto titulu by tedy měly být měněny nebo doplňovány pouze postupem podle čl. 290 SFEU.

Srovnání čl. 290 a 291 SFEU ukazuje, že oba jsou formulovány značně rozdílným způsobem. Vzhledem

³¹⁰ Craig P. (2010), cit. d., s. 280.

k souběžné existenci těchto dvou rozdílných kategorií aktů vyvstává otázka, zda toto rozlišení ovlivňuje rozsah a podmínky přenesení pravomoci a v důsledku toho legitimitu právotvorné činnosti EU. Obecněji lze otázku postavit tak, proč by se vlastně mělo rozlišovat mezi dvěma kategoriemi aktů odvozených od legislativních aktů? Jaký je vlastně smysl existence souběžné možnosti přijímání aktů odvozených od legislativních aktů ve formě aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů?

Nabízí se dvojí vysvětlení rozlišování mezi dvěma kategoriemi aktů odvozených od legislativních aktů. Zaprvé je lze interpretovat ve světle historického vývoje jako výsledek kompromisu mezi dvěma doktrínami horizontální dělby moci mezi institucemi EU. Podle jedné by měla Komise jako hlavní exekutivní orgán EU hrát přední roli při vytváření a provádění legislativy EU, což podporuje dalekosáhlé přenášení pravomoci na Komisi³¹¹. Druhá doktrína vychází z toho, že omezené a kontrolované role Komise při provádění práva EU může být dosaženo přijímáním prováděcích opatření pod dohledem komitologických výborů nebo postupů podobných klasickému parlamentnímu dohledu³¹². Lze říct, že teze obou názorových škol se promítly do řešení přijatého LS.

Druhé vysvětlení spočívá v tom, že rozlišení mezi kategoriemi aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů odráží snahu posílit dělbu moci mezi institucemi EU a členskými státy ve sféře provádění legislativních aktů EU, tedy jinými slovy řečeno koncept vertikální dělby moci označovaný také jako exekutivní federalismus³¹³. Jedná se spíše o tradiční pohled na správu v EU, podle

³¹¹ Bergström C. F. (2005), cit. d., s. 62.

³¹² Christiansen T., The European Commission: the European Executive between continuity and change; in: Richardson J. (ed.), European Union: power and policy-making, Routledge, 2006.

³¹³ Lenaerts K., Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community, Common Market Law Review, 28/1991, s. 11.

něhož se dělba moci odehrává v rámci dvouúrovňového systému.

Zatímco čl. 290 SFEU umožňuje přenesení legislativních pravomocí na exekutivní orgán pod dohledem EP a Rady, a setrvává tak v logice federální právo tvorby, čl. 291 SFEU explicitně zakládá pravomoc členských států přijímat prováděcí akty a současně umožňuje, aby byly prováděcí pravomoci základním aktem svěřeny Komisi nebo Radě za účelem vytvoření jednotných prováděcích podmínek. V této souvislosti lze vypíchnout zajímavý rozlišovací prvek mezi čl. 290 a 291 SFEU v podobě toho, že zatímco kontrola aktů v přenesené pravomoci je vykonávána institucemi EU, kontrolu prováděcích aktů drží plně v rukou členské státy.

K zásahům EU do jednotlivých společných politik podle konceptu exekutivního federalismu dochází prostřednictvím právních aktů legislativní povahy s tím, že úlohou členských států je zajistit jejich provedení. Prováděcí činnost na úrovni EU je výjimkou spočívající v přenesení prováděcí pravomoci na Komisi nebo v uplatnění doktríny implicitních pravomocí.

Zavedení dvou rozdílných kategorií aktů odvozených od legislativních aktů tak lze interpretovat jako snahu o prosazení tradiční koncepce exekutivního federalismu do platného práva³¹⁴. Navzdory existenci rozlišujících znaků obsažených v čl. 290 a 291 SFEU lze mít za to, že tato ustanovení zakládají poměrně složitou strukturu forem právních aktů postrádající transparentnost. V tomto smyslu tak vlastně došlo k „povýšení“ neprůhlednosti práva EU na novou úroveň a ruku v ruce s tím k posunu uspořádání EU prostřednictvím abstraktní typologie aktů

³¹⁴ Schütze R., From Rome to Lisbon: Executive Federalism in the (New) European Union, Common Market Law Review, 5/2010, s. 1385.

odvozených od legislativních aktů směrem k federálnímu modelu.

Pokud přejdeme do praktické roviny, může se zákonodárce rozhodnout přenést na Komisi jakoukoli materii v působnosti legislativního aktu, s výjimkou podstatných prvků dané oblasti, které jsou vyhrazeny legislativním aktům, a nesmějí být tedy předmětem přenesení pravomoci. Pokud se zákonodárce rozhodne svěřit Komisi pravomoc, musí určit, zda tak učiní formou aktu v přenesené pravomoci nebo prováděcího aktu. V tomto momentu vyvstává otázka rozlišovacího kritéria. Komise na ni odpovídá tak, že v případě vytváření nových pravidel se má jednat o režim aktů v přenesené pravomoci, zatímco v případě pouhého provádění pravidel již stanovených legislativním aktem se má jednat o režim prováděcích aktů.

Podle mého názoru by však měla být rozlišovacím kritériem spíše míra volného uvážení na straně Komise. V tomto smyslu tedy pokud legislativní akt svěřuje Komisi pravomoc přijmout prováděcí předpis a dává ji k tomu značnou volnost uvážení, takže Komise vlastně nahrazuje a přebírá roli zákonodárce, měli bychom být v režimu aktů v přenesené pravomoci, zatímco pokud legislativní akt svěřuje Komisi pravomoc přijmout prováděcí předpis a sám přitom Komisi stanoví mantinely tak úzké, že je vlastně pouhou vykonavatelkou vůle, kterou zákonodárce vyčerpávajícím způsobem projevil v základním aktu, měli bychom být v režimu prováděcích aktů. Hranice mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty nicméně není ani tak zcela jasná a zřetelná a volba prováděcího režimu bude v praxi často předmětem politické dohody a kompromisu.

Pokud se zákonodárce rozhodne pro režim aktů v přenesené pravomoci, pohybuje se čistě v rámci čl. 290

SFEU, z něhož především plyne, že pravidla pro přijetí aktu v přenesené pravomoci musí být stanovena přímo legislativním aktem. Pro účely snadnější aplikace čl. 290 SFEU byla vytvořena vzorová ustanovení, která jsou přílohou tzv. Společného porozumění³¹⁵.

Pokud se naopak zákonodárce rozhodne pro režim prováděcích aktů, pohybuje se čistě v rámci čl. 291 SFEU. Zde je třeba připomenout, že svěření prováděcí pravomoci Komisi není železným pravidlem, ale podle čl. 291 odst. 2 SFEU lze ve zvláštních a náležitě odůvodněných případech svěřit prováděcí pravomoc Radě. Pokud se zákonodárce rozhodne svěřit prováděcí pravomoc Komisi, použije se komitologické nařízení 2011 upravující dva základní komitologické postupy - poradní a přezkumný - a jeden zvláštní komitologický postup. Vždy přitom platí, že komitologický postup pro přijetí daného prováděcího aktu musí být předem stanoven v základním aktu a nelze ho tedy zvolit až při přijetí samotného prováděcího aktu.

7.6 Další přenesení přenesené pravomoci: přenesení pravomoci druhého stupně

Jedním z důsledků rozlišení kategorií aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů je možnost dalšího přenesení přenesených pravomocí, které lze označit jako přenesení pravomoci druhého stupně (angl. sub-delegation). Tato možnost vyvstává zejména v případech, kdy dochází k širokému přenesení legislativních pravomocí na Komisi podle čl. 290 SFEU. Tehdy může být Komisi uloženo či umožněno přenést na sebe samu prováděcí pravomoci podle čl. 291 SFEU. Zatímco pravomoc vydávat akty v přenesené pravomoci vyžaduje

³¹⁵ Council, Common Understanding - Delegated Acts, 8753/11.

zmocnění v legislativním aktu, pravomoc vydávat prováděcí akty může být výslovně přenesena jakýmkoli právně závazným aktem EU včetně aktu v přenesené pravomoci podle čl. 290 SFEU.

Uvedená kombinace právních ustanovení tak může vyústit v kaskádovité přenášení pravomoci s rizikem podrytí možnosti politického dohledu nad výkonem těchto přenesených pravomocí. Kaskádovité přenášení pravomoci by se mohlo stát problematickým, pokud by Komise tímto způsobem unikla zavedeným přezkumným a kontrolním postupům zahrnujícím i komitologii.

Zdá se, že taková situace by mohla nastat i podle komitologického nařízení 2011, které ponechává otázku použití jednoho ze dvou základních komitologických postupů pro výkon přenesených prováděcích pravomocí na rozhodnutí autora základního aktu, když v čl. 2 stanoví, že základní akt může, tedy nikoli musí, s ohledem na povahu nebo dopady požadovaného prováděcího aktu, stanovit použití poradního nebo přezkumného postupu. Lze předpokládat, že na rozhodování, zda zvolit některý z komitologických postupů, se vztahuje i v postlisabonské situaci starší judikatura ESD, podle níž je autor základního aktu pouze povinen své rozhodnutí odůvodnit³¹⁶.

Komitologické nařízení 2011 tedy umožňuje, aby se v rámci působnosti aktu v přenesené pravomoci Komise rozhodla, že jí samotné případně pravomoc přijmout prováděcí akty bez zapojení komitologického výboru. Takový postup Komise by nepochybně ladil s jejím kritickým přístupem ke komitologii jako takové, který mnohokrát dala výslovně najevo. Komise i v poslední době nepřestává na komitologii nahlížet velmi negativně, když

³¹⁶ Judikatura ESD založená rozhodnutím ve věci C-30/70, Scheer, ECR 1197.

například navrhla, aby komitologie byla jako celek nahrazena sítí odborných agentur³¹⁷.

Pokud vyjdeme z předpokladu, že na politický dohled nad prováděcími pravomocemi je třeba nahlížet jako na pozitivní prvek, lze nové pravomoci Komise vyvážit pouze důslednou aplikací ustanovení o automatickém skončení platnosti přenesení pravomoci a důslednými omezujícími podmínkami přijímání aktů v přenesené pravomoci. Užívání komitologie jako nástroje zachování politického dohledu nad prováděcími pravomocemi bude koneckonců možné jedině tehdy, když ji EP bude schopen začleňovat do legislativních aktů umožňujících kaskádovité přenášení pravomoci v režii Komise z aktů v přenesené pravomoci na prováděcí akty, a tím si nad tímto procesem zachovat kontrolu.

Specifický právní problém může nastat v situaci, kdy Komise v aktu v přenesené pravomoci na sebe sama dále přenesla prováděcí pravomoci a původní přenesení pravomoci je následně zrušeno EP nebo Radou. V takovém případě vyvstává otázka, zda toto zrušení má právní účinky ex tunc nebo ex nunc. Obecně vzato by zrušení přenesení pravomoci mělo mít právní účinky od okamžiku, kdy je o něm rozhodnuto, tedy účinky ex nunc. Takový postup by ponechával všechny akty přijaté na základě přenesení pravomoci v platnosti.

Ve světle možnosti přenesení pravomoci druhého stupně by takový postup ve svém důsledku vedl k výkonu prováděcích pravomocím Komisí bez politického dohledu. Nebezpečí vyhnutí se politickému dohledu může zákonodárce čelit tím, že přenesení pravomoci na Komisi doprovodí oběma omezujícími podmínkami, jejichž použití umožňuje čl. 290 odst. 2 písm. a) SFEU, tedy klauzulí zrušení

³¹⁷ European Commission, European Governance. A White Paper, COM (2001) 428.

přenesení pravomoci jako takové a možností vetování konkrétního aktu v přenesené pravomoci, a současně s tím i omezením trvání přenesení pravomoci. Uvedené podmínky by rovněž měly být výslovně vztaženy na případ zrušení pravomoci přenesení pravomoci druhého stupně.

V této souvislosti lze negativně hodnotit skutečnost, že pravomoc přenesení pravomoci druhého stupně nebyla upravena v komitologickém nařízení 2011 jako zvláštní kategorie podléhající komitologickým postupům. Pokud by se tak stalo, vedlo by to totiž v kombinaci se zachováním dohledu a kontroly EP k posílení demokratické legitimacy rozhodovacího procesu Komise odrážejícího přenesení pravomoci druhého stupně.

8 Přenesení pravomoci ve světle principu právní jistoty

Ústavně-smluvní rámec i aplikační rovinu přenesení pravomoci je vhodné podrobit zkoumání mimo jiné i ve vztahu k principu právní jistoty, jehož dodržování by mělo být podmínkou efektivního fungování právního společenství, za které se EU již od slavného rozsudku ESD ve věci *Les Verts*³¹⁸ považuje.

Při zkoumání vztahu přenesení pravomoci a principu právní jistoty je třeba začít rozbořem formální definice legislativního aktu, jejíž podoba zavedená LS (jedná se o nařízení, směrnice a rozhodnutí přijaté řádným legislativním postupem) představuje zásadní změnu oproti dřívější úpravě v SES charakterizované tím, že rozhodovací postupy pro každý právně závazný akt byly definovány v ustanovení upravujícím příslušnou oblast společné politiky. Existence mnoha rozdílných

³¹⁸ Věc C-294/83, cit. rozs.

legislativních postupů jak v prvním, tak třetím pilíři byla zdrojem trvalého meziinstitucionálního konfliktu ohledně správného právního základu odrážejícího napětí vyvolávané hledáním a vytvářením rovnováhy moci. Z tohoto pohledu lze mít za to, že jednotná formální definice legislativního aktu obsažená v SFEU by mohla být s to vyřešit, případně se zcela vyhnout většině budoucích konfliktů ohledně právního základu.

Vedle jednotné formální definice legislativního aktu nepochybně přispívající k posílení principu právní jistoty však existují rovněž materiální definice odvozené jednak z ustanovení SFEU svěřujících pravomoci jiným institucím EU než těm zapojeným do legislativního procesu, jednak z obecných právních zásad, které jsou součástí právního řádu EU.

V souvislosti s LS vyvstává otázka, zda mezi materiální omezení týkající se možnosti úpravy určité oblasti spadající do pravomoci EU v legislativním aktu spadá i požadavek vydávat akty s obecnou působností a ne s individuální působností. Této úvaze by mohlo nasvědčovat znění čl. 290 SFEU, podle něhož mohou být akty v přenesené pravomoci výlučně akty s obecnou působností. Při použití argumentu logické interpretace práva a *minori ad maius* by se měl stejný závěr vztahovat i na legislativní akty jakožto prameny práva vyšší právní síly. Takový výklad by každopádně vyústil v omezení, pokud jde o maximální intenzitu úpravy připuštěné v legislativním aktu.

Jakkoli se tento výklad může na první pohled jevit jako logický, nelze ho považovat za přesvědčivý. Definice legislativního aktu obsažená v SFEU je totiž primárně formální povahy, zatímco materiální omezení jsou výjimkou. Tato výjimka však nemá podobu rozlišení mezi prováděcími akty na straně jedné a legislativními akty a

akty v přenesené pravomoci na straně druhé. Spíše by měla být chápána jako pokus rozlišit oblasti, které mají být upraveny akty v přenesené pravomoci a oblasti, které mají být upraveny prováděcími akty. Akty s individuální působností by tak v nové typologii právních aktů EU obecně měly mít podobu prováděcích aktů podléhajících specifickým komitologickým postupům stanoveným na základě čl. 291 SFEU.

Vedle materiálních omezení týkajících se definice legislativního aktu existují rovněž materiální omezení ve vztahu k přenesení legislativních pravomocí, jinými slovy pravidla minimálního obsahu legislativního aktu. Za slabinu pravidla, že legislativním aktem lze přenést pravomoc doplnit nebo změnit určité prvky, které nejsou podstatné, zatímco podstatné prvky jsou na druhé straně vyhrazeny legislativním aktům a nemohou být předmětem přenesení pravomoci, lze považovat jeho omezení, minimálně v rovině explicitních pravomocí, na akty v přenesené pravomoci, zatímco z hlediska principu právní jistoty by bylo nepochybně žádoucí, aby se vztahoval i na prováděcí akty.

Z čl. 290 SFEU je patrné, že pojem podstatné prvky zahrnuje cíle, obsah, rozsah a trvání přenesené pravomoci, které musí být jako takové definovány v legislativním aktu, a to na principu posouzení případ od případu. Jakkoliv se svou povahou jedná o materiální kritéria, to, zda budou garantovat účinné omezení volnosti uvážení zákonodárce, bude záležet především na jejich vynutitelnosti před ESD. Otisk, který dosud v tomto směru zanechal ESD, je smíšený, když materiální kritéria omezující volnost uvážení zákonodárce přezkoumával především prizmatem procesních kritérií³¹⁹,

³¹⁹ Dosavadní judikatura ESD v tomto směru se vztahuje především k principu subsidiarity, viz rozsudky ESD ve věci C-84/94 (směrnice o

byl zdrženlivý k přezkoumávání volnosti uvážení zákonodárce alternativní interpretací materiálních kritérií³²⁰ a setrvale svůj přezkum omezoval na případnou existenci zjevného porušení práva, zneužití pravomoci nebo zjevného překročení mezí uvážení.

Pokud by se ESD uvedeného přístupu k přezkumu držel i nadále, lze pochybovat, zda materiální kritéria omezující přenesení pravomoci v čl. 290 SFEU mohou představovat účinnou ústavně-smluvní hráz přenesení pravomoci. Alternativním a patrně vhodnějším přístupem by bylo interpretovat nepřenositelné prvky cíle, obsahu, rozsahu a trvání přenesení pravomoci teleologicky a vyžadovat, aby jednotlivec, který je danou úpravou dotčen, dopředu znal obsah a omezení, které by měl akt v přenesené pravomoci právně vykazovat. Takový výklad nepřenositelných prvků by jistě směřoval i k posílení principu právní jistoty a byl zárukou proti hromadnému přenášení pravomoci z parlamentní úrovně na úroveň exekutivy. Lze mít za to, že bez alespoň implicitní definice podmínek přenesení pravomoci by legislativní akt trpěl podstatnou vadou vedoucí k protiprávnosti přenesení pravomoci.

V této souvislosti je třeba připomenout, že ESD až dosud nevyvinul abstraktní kritéria pro rozlišení legislativní a prováděcí materie, když se jeho definice pojmu provádění lišila v závislosti na posuzované oblasti společné politiky. Většina případů se přitom týkala SZP, kde měl ESD za to, že Rada se mohla omezit na přijetí základních prvků dané materie legislativním postupem a extenzivní interpretací pojmu provádění Radě umožnil

pracovní době), C-233/94 (systémy pojištění vkladů) a C-377/98 (biotechnologické vynálezy).

³²⁰ Blom-Hansen J. (2011), cit. d., s. 145.

svěřit Komisi rozsáhlé prováděcí pravomoci odvolává se přitom mimo jiné na „praktické požadavky“³²¹.

V oblastech mimo SZP pak ESD definoval přísnější požadavky na zmocňující legislativní akt v podobě kritérií hodnotících předmětnou situaci, druh opatření, které má být Komisí přijato a délku jeho platnosti³²². Prováděcí akt přitom musí být každopádně v souladu se zmocňovacím ustanovením v základním aktu, tedy nesmí být ultra vires. Vzhledem k neexistenci jakéhokoli náznaku důkazu opaku se zdá, že ESD na svou dosavadní judikaturu týkající se přenesení pravomoci naváže i v souvislosti s novým rozlišením mezi legislativními akty a prováděcími akty podle čl. 289 a 291 SFEU.

Souhrnně vzato zahrnuje definice legislativního aktu sice určité materiální prvky, ale představuje především definici ve formálním smyslu. Jak akty v přenesené pravomoci, tak prováděcí akty tedy nejsou legislativními akty ve formálním smyslu, ale mohou být legislativními akty v materiálním smyslu, a spadat tak pod pojem zákon ve smyslu čl. 52 odst. 1 Charty základních práv EU, který požaduje, aby každé omezení výkonu práv a svobod uznaných Chartou bylo stanoveno zákonem. Silnou stránkou formálního pojetí definice legislativního aktu je jeho jednoduchost, slabou naopak nízká přehlednost terminologie legislativních aktů v podobě nařízení, směrnice a rozhodnutí, což rozhodně nehovoří ve prospěch principu právní jistoty.

Zavedení třetí kategorie právních aktů mezi legislativními a prováděcími akty, totiž aktů v přenesené pravomoci, bylo motivováno myšlenkou vytvořit kategorii aktů, která by vyvedla méně podstatné prvky legislativní úpravy do rozhodovací sféry výkonné moci, a vyhnout se

³²¹ Věc C-303/94, cit. rozs.

³²² Věc C-291/86, cit. rozs.

tak nadměrně podrobným legislativním aktům v EU. Jedná se o významnou novinku LS s ohledem na skutečnost, že judikatura ESD uznává v zásadě jen dvě hierarchické úrovně odvozeného práva EU (angl. derived law): akty, jichž právním základem je ustanovení SFEU, tj. legislativní akty, a akty, jejichž právním základem je ustanovení sekundárního právního aktu, tj. prováděcí akty.

Prováděcí akty v rámci předlisabonské typologie právních aktů EU pokrývaly široký vějíř právotvorných činností jako je vytváření interpretačních a aplikačních pravidel, pravidel hodnocení, schvalování finančních prostředků, specifikace finančních programů a informační management³²³, přičemž sahaly od individuálních právních aktů v podobě rozhodnutí o jednotlivých případech, po normativní právní akty, jimiž se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné.

Snaha vytvořit třetí kategorii právních aktů však není úplně nová. Pokusy vytvořit úroveň mezi legislativními a prováděcími akty se objevovaly především v institucionální praxi. V různých oblastech společných politik se třetí kategorie přenesených pravomocí vyvíjela relativně nepozorovaně a bez povšimnutí ze strany ESD i odborné veřejnosti. Jedněmi z řídkých případů, kdy se ESD k tomuto fenoménu vyjádřil, byla rozhodnutí ve věci Uprchlícký status a Označování hovězího³²⁴, v nichž ESD uvedl, že princip svěření pravomocí obsažený v čl. 7 odst. 1 SES rovněž vyžaduje, aby každá instituce jednala v mezích pravomocí svěřených jí SES, načež prohlásil opatření, přijaté na odvozeném nebo sekundárním právním

³²³ Schaefer G. F., Türk A. (2000), cit. d., s. 156.

³²⁴ Věc C-133/06, EP vs. Rada (Uprchlícký status) a věc C-93/00, EP vs. Rada (Označování hovězího), I-10119.

základě stanovící odlišný rozhodovací postup než ten stanovený SES, za neplatné.

Podstatně častější a obvyklejší však byly případy, kdy akty přijaté na odvozeném nebo sekundárním právním základě byly ponechány v platnosti. Podstata právního problému těchto aktů spočívala v tom, že základní legislativní akt přenesl na Radu pravomoc přijmout navazující legislativní opatření nebo změnit původní základní akt. Rada si tak vyhrazovala pro sebe pravomoc změnit nebo doplnit části původního legislativního aktu zjednodušeným postupem, obvykle nepočítajícím s účastí EP. Teprve v nedávné době začal ESD prohlašovat neplatnost odvozených právních základů, a to v souvislosti s rozšířením jejich užívání z oblasti SZP do politiky životního prostředí, kohezní politiky, bankovníctví a finančních služeb a dalších oblastí.

Příkladem tohoto přístupu, kdy si Rada přenesla na sebe prováděcí pravomoc ve formě zjednodušeného rozhodovacího postupu opomíjejícího účast EP je výše zmíněná kauza Uprchlického statusu, v níž Rada odkazovala na existující institucionální praxi vytváření sekundárních právních základů. Nejvíce vyčnívající případ, který přitom citovala, se týkal kontroly fúzí, konkrétně čl. 1 odst. 5 nařízení 139/2004 o kontrole spojování podniků stanovícím zjednodušený postup změn bez zapojení EP. ESD v tomto případě dospěl k závěru, že institucionální praxe nemůže založit pravomoc odchýlit se od ustanovení SES.

Nárůst užívání tohoto postupu lze do značné míry přičítat okolnosti, že soudní přezkum opatření s právním základem v sekundárním právním aktu nebyl prováděn ESD ex officio a požadavek tohoto soudního přezkumu nebyl často v řízení před ESD stranami sporu uplatňován. V neposlední řadě byl právně pochybný odvozený právní základ výsledkem

politického kompromisu, a nebyl tedy předmětem sporu, který by vyústil v podání žaloby na neplatnost ze strany některé z institucí EU.

Při pohledu na předlisabonskou praxi se tedy zdá, že kategorie aktů v přenesené pravomoci má své předchůdce. Vyvinula se z institucionální praxe a rozšířila se i na přenesení pravomoci prostřednictvím odvozeného právního základu pro některé nepodstatné části legislativní materie. Druhou linií jejího vývoje je evolutivní posun od klasického komitologického schématu k rostoucímu zapojení EP do kvazilegislativní právotvorné činnosti přenesené na Komisi v rámci regulativního postupu a regulativního postupu s kontrolou.

V souvislosti s principem právní jistoty se nabízí otázka, proč by se vlastně mělo rozlišovat mezi dvěma kategoriemi podzákonných aktů, resp. proč by měla existovat paralelní možnost vydávání podzákonných předpisů ve formě nařízení, směrnice nebo rozhodnutí jako aktu v přenesené pravomoci a nařízení, směrnice nebo rozhodnutí jako prováděcího aktu? Koneckonců může mít tato kategorizace matoucí dopady na jednotlivce a snížit jejich vědomí právní jistoty.

Z nového znění čl. 263 SFEU upravující aktivní legitimaci neprivilegovaných subjektů ve vztahu k obecně závazným právním aktům lze vyvodit, že rozlišení typu aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů není nutné. Čl. 263 SFEU odkazuje na všechny typy právních aktů s obecnou působností, a zahrnuje tedy jak akty v přenesené pravomoci, tak prováděcí akty, v protikladu k prováděcím aktům majícím povahu individuálního právního aktu. Rozhodným kritériem pro založení aktivní legitimace jednotlivce před ESD je tedy povaha právního aktu, konkrétně to, zda se jedná o právní akt s obecnou

působností, a nikoliv forma právního aktu, tedy zda se jedná o akt v přenesené pravomoci nebo prováděcí akt.

Důležitost hlediska principu právní jistoty plyne i z toho, že obsah prováděcích opatření se mnohdy bezprostředně dotýká práv a zájmů jednotlivců nebo na ně má nezanedbatelný dopad. Jedním z takových případů je mediálně známá kauza zákazu klasických žárovek, v níž se navzdory místy tradované představě nejedná o zákaz užívání, ale o zákaz uvádění na trh. I tak se však jedná o omezení jednotlivce, který byl zvyklý zakázané typy žárovek používat a dává jim třeba přednost před těmi typy žárovek, které se přízní unijního zákonodárce naopak těší.

Kauza zákazu klasických žárovek má svůj původ ve směrnici 2005/32/ES o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign energetických spotřebičů, která však sama zákaz uvádění žárovek na trh neupravuje. Místo toho v čl. 15 odkazuje na prováděcí opatření, které se má vztahovat na všechny energetické spotřebiče splňující kritéria uvedená v odst. 2, mezi něž patří minimální objem prodeje nad 200 tisíc jednotek za rok, významný dopad na životní prostředí a významný potenciál ke zlepšení dopadu na životní prostředí.

Podle čl. 15 odst. 4 má Komise při vypracování prováděcího opatření zvážit životní cyklus energetického spotřebiče a veškeré významné environmentální aspekty, mimo jiné energetickou účinnost, provést posouzení dopadu energetického spotřebiče na životní prostředí, spotřebitele a výrobce, zohlednit stávající vnitrostátní právní předpisy v oblasti životního prostředí, které členské státy považují za významné, a provést náležité konzultace se zástupci zúčastněných stran.

Prováděcí opatření kromě toho musí splňovat kritéria v podobě neexistence žádného významného dopadu na

funkčnost výrobku z hlediska spotřebitele, neexistence nepříznivého ovlivnění zdraví, bezpečnosti a životního prostředí, neexistence významného negativního dopadu na spotřebitele, zejména co se týče cenové dostupnosti a nákladů během životního cyklu výrobku, neexistence závažného negativního dopadu na konkurenceschopnost průmyslu a absence nadměrného administrativního zatížení pro výrobce.

Na první pohled je zřejmé, že kritéria a požadavky na prováděcí opatření, které směrnice stanoví, jsou obecného charakteru a jako takové skýtají značný prostor pro uvážení. I s tímto vědomím však mezi nimi těžko můžeme nalézt právní oporu pro přijetí prováděcího opatření v podobě zakazující uvádění některých žárovek na trh. Jedná se spíše o hodnotová vodítka, jakým způsobem by Komise měla postupovat při určování obecných požadavků na ekodesign.

Přesto nelze souhlasit s tím, že by Komise při zakotvení zákazu uvádět na trh některé žárovky v nařízení 245/2009³²⁵ postupovala svévolně a že by se jednalo o akt byrokratické zvůle. Právní oporu pro takový postup Komise totiž lze nalézt v příloze I směrnice, jejíž část 1 bod 1.1 písm. b) stanoví, že jedním z požadavků na ekodesign energetických spotřebičů jsou mimo i environmentální aspekty týkající se jejich výroby. Zákaz uvádění klasických žárovek na trh lze v tomto kontextu považovat za otázku výrobních parametrů, které jsou právně kryty zmíněnou přílohou I směrnice.

Námítku nelze vznášet ani z hlediska legality rozhodovacího procesu při vydání prováděcího aktu, neboť předmětné nařízení Komise bylo přijato komitologickým

³²⁵ Nařízení Komise (ES) 245/2009, kterým se provádí směrnice EP a Rady 2005/32/ES, pokud jde o požadavky na ekodesign zářivek bez integrovaného předřadníku, vysoce intenzivních výbojek a předřadníků a svítidel, jež mohou sloužit k provozu těchto zářivek a výbojek, Úř. věst. L 76, s. 17–44.

postupem, konkrétně regulativním postupem, v jehož rámci byl návrh nařízení schválen komitologickým výborem a v tříměsíční lhůtě se proti němu nepostavila Rada ani EP.

Naopak se nabízí vznesení námítky z procesněprávních pozic, totiž že by tak důležitá právní úprava s významnými dopady jako je zákaz klasických žárovek měla být přijata legislativním postupem, v němž má EP i Rada větší možnost se k ní vyjádřit i ovlivnit konečné rozhodnutí. Je třeba vycházet z předpokladu, že pravomoci přenesené na úroveň EU by měly být v maximální možné míře vykonávány plně transparentním způsobem a v souladu s principem legitimacy, tedy orgány reprezentujícími členské státy a občany. Poměrně široké přenesení pravomoci na Komisi vyústivší v kontroverzní zákaz výroby a uvádění na trh klasických žárovek tak odráží obecnější problém příliš širokého přenášení pravomoci, které podkopává princip svěřených pravomocí a institucionální rovnováhy. Takový postup totiž vede k přesouvání obtížných politických rozhodnutí na nižší instance a úrovně a ponechává řešení meziinstitucionálních konfliktů na postupech, které neodpovídají povaze a významu daných rozhodnutí.

Na druhé straně je třeba uvést, že základní akt by měl vzít v úvahu i efektivitu rozhodovacího procesu, která může být narušena, pokud by základní akt byl příliš detailní. Legislativní postupy stanovené pro přijetí základních aktů totiž na rozdíl od prováděcích postupů mnohdy nejsou dostatečně pružné, aby dokázaly rychle reagovat na měnící se nebo nepředvídatelné okolnosti.

Z hlediska principu právní jistoty lze právní úpravu zákazu klasických žárovek hodnotit jako vyhovující s výhradou, že rozhodné ustanovení směrnice, které ji legitimizuje, by v optimálním případě mělo být obsaženo

přímo v paragrafové části směrnice a ne v její příloze, což působí poněkud zastřeným a matoucím dojmem.

V souvislosti s novou úpravou komitologie nastoluje problém právní jistoty situace, kdy by v rámci přezkumného postupu nebylo přijato žádné stanovisko (situace no opinion) a následně by žádné stanovisko nepřijal ani odvolací výbor. V takovém případě by totiž Komise neměla povinnost, ale pouze možnost daný prováděcí akt přijmout. Není jasné, kdo by nesl finální odpovědnost za tento stav a další postup, zda Komise nebo členské státy. Naléhavost tohoto problému právní jistoty podtrhuje očekávaný rozsah a důležitost prováděcích aktů, k jejichž vydávání budou základní akty Komisi s ohledem na narůstající detailnost legislativních aktů zmocňovat stále častěji.

Nezanedbatelné riziko z hlediska principu právní jistoty je rovněž spojeno s přenecháváním rozsáhlých částí právní úpravy aktům v přenesené pravomoci. Jejich použití je na rozdíl od prováděcích aktů fakultativní, a tedy výsledkem svrchovaného rozhodnutí EP a Rady. První zkušenosti naznačují, že vývoj se tímto směrem patrně bude ubírat. V souvislosti s právotvornou činností orgánů EU je patrná tendence ke kasuistice a podrobné regulaci a od ní se odvíjející trend vyprazdňování legislativní pravomoci. Tím se rozhodovací proces sice zjednoduší, byť mnohdy jen na první pohled: aby se daný problém nemusel řešit komplikovanou legislativní cestou, přenechá se k vyřešení Komisi.

Motorem rozsáhlého používání aktů v přenesené pravomoci je evidentně Komise, která tím sleduje posílení své pozice v rozhodovacím procesu. V EP sice zaznívají hlasy proti extenzivnímu přenášení legislativní pravomoci na Komisi, nejedná se však o systematický nesouhlas a odpor, možná i s ohledem na skutečnost, že procedura

přijímání aktů v přenesené pravomoci EP umožňuje zachovat si kontrolu nad tímto procesem. Z hlediska EP je kromě toho výhodnější postupovat cestou aktu v přenesené pravomoci než prováděcího aktu, u něhož má naopak jen minimální možnost dohledu a kontroly.

Rizikem u aktů v přenesené pravomoci vztahujícím se k principu právní jistoty je možnost jejich přijetí ve zrychleném řízení, kdy by vstoupily v platnost podmíněně s tím, že EP a Rada by je mohly ex post vetovat a tím zneplatnit. Čl. 290 SFEU možnost takového postupu dozajista nevylučuje a naopak jej výslovně zmiňuje text Společného porozumění, takže je třeba s touto variantou počítat jako s naprosto reálnou.

EP a Rada se tak mohou v základním aktu ad hoc dohodnout, že akt v přenesené pravomoci bude přijat v tomto zrychleném řízení. Negativním důsledkem uplatnění tohoto postupu by byla právní nejistota adresátů aktu v přenesené pravomoci, vůči nimž by působil právní účinky, ale kteří by zároveň museli být právně bdělí a sledovat, zda nebyl zpětně zrušen. Je otázka, zda lze po nich takovou odbornou právní péči spravedlivě požadovat. Kloním se spíše k závěru, že nikoliv.

O genezi praxe vyvádění významných částí právní úpravy z legislativního aktu do aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů svědčí aktuální návrh nařízení o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů³²⁶, který obsahuje plných 26 zmocnění k přijetí aktů v přenesené pravomoci a 18 zmocnění k přijetí prováděcích aktů. Prakticky každý článek upravující některý aspekt ochrany osobních údajů předpokládá přijetí aktu v přenesené pravomoci, prováděcího aktu nebo dokonce

³²⁶ Návrh nařízení o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, COM (2012) 11.

obou, takže je namístě úvaha, zda takový postup nesnižuje právní jistotu jednotlivců, jejichž práva i případná omezení práv nebudou v plném rozsahu seznatelná v legislativním aktu, ale budou záviset i na obsahu navazujících právních aktů Komise disponující menším či větším prostorem pro uvážení, nemluvě o nižší míře zapojení EP, a tedy ve výsledku nižší legitimitě Komisí přijatých právních aktů.

Ve své práci jsem se nejprve zabýval vývojem systému prováděcích pravomocí a s ním úzce spjatým vývojem komitologie. Ukázalo se, že v primárním právu až do přijetí JEA chyběl odpovídající právní základ pro komitologii, takže podmínky provádění legislativních aktů EU zahrnující i komitologické postupy musely být formulovány judikaturou ESD. Zatímco ESD nečinilo potíže stanovení obecných principů vztahujících se k povinnosti přenést prováděcí pravomoci a k zákonnosti prováděcích opatření, aplikace těchto principů v praxi byla nekonzistentní a mnohdy nepředvídatelná a zahrnovala jak případy benevolentního přístupu k prováděcím pravomocím, tak případy restriktivnějšího výkladu prováděcích pravomocí omezujícího volnost uvážení Komise při jejich výkonu.

V jednotlivých případech, které mu byly předloženy, ESD posuzoval otázky komitologie jako oddělený a nový fenomén, bez toho, aby odkazoval na svou vlastní předchozí judikaturu o obdobných otázkách spadajících do stejné oblasti hmotného práva. Pestrá mozaika přístupů ESD byla pochopitelná v období živelného vývoje komitologie v počátečních fázích její existence, kdy legislativní akty obsahovaly ohromující škálu různých prováděcích postupů aplikovaných podle těžko rozpoznatelného logického schématu, ale je těžko vysvětlitelná a obhajitelná v době, kdy byla komitologie v důsledku reformy z let 1987, 1999 a 2006 podstatně systematizována a zpřehledněna.

Jako červená nit se předlisabonskou judikaturou ESD linuly rozpaky a váhání nad soudní přezkoumatelností mezi přenesení prováděcích pravomocí zvýrazněné tím, že tento přezkum zahrnoval jak případy provedení legislativního

aktů v užším smyslu, tak případy změny a doplnění legislativního aktu, kdy lze hovořit o provádění legislativních aktů v širším smyslu. Zdrženlivost ESD ve vztahu k soudní přezkoumatelnosti mezi prováděcích pravomocí patrně pramenila i z jeho neochoty pouštět se na poněkud tenký let posuzování nejenom právních, ale nutně i politických aspektů legislativních aktů, okolností jejich vzniku a jejich zamýšleného účelu, a zasahovat tak mimo jiné do institucionálních konfliktů mezi Komisí, EP a Radou. Výsledkem byla absence pevných pravidel přijímání prováděcích opatření a z toho plynoucí mnohdy nepřehledná hranice mezi legislativními a prováděcími akty, pro kterou se v odborné veřejnosti vžilo označení šedá zóna.

Existence této šedé zóny umožnila Komisi přijímat prováděcí opatření, která doplňovala nebo měnila prvky legislativního aktu, takže se svou povahou jednalo o výkon legislativní pravomoci, pro jejíž přenesení na Komisi - ať už skutečné nebo domnělé - však chyběla opora v primárním právu. Důležitou roli v narůstající právotvorné činnosti Komise jdoucí nad rámec provádění legislativních aktů v užším smyslu sehrála i komitologie v podobě regulativního postupu s kontrolou, který Komisi poskytoval největší volnost uvážení. Právě z komitologie tak podle mého názoru vyrostla nová a primárním právem nepředvídaná kategorie právních aktů EU charakterizovaná značnou volností uvážení Komise a absencí účinného soudního přezkumu.

Rozbor judikatury ESD vztahující se k přezkumu mezi prováděcích pravomocí ukázal na obtížnost aplikačního a interpretačního uchopení normativního vztahu mezi zmocňujícím a prováděcím aktem. To má za následek, že v rámci právního řádu EU vlastně dosud neexistuje jasné a důsledné rozlišení jednak mezi legislativní a prováděcí

sférou, a jednak mezi přenesenou legislativní pravomocí a klasickou prováděcí pravomocí uvnitř prováděcí sféry. Provádění legislativních aktů dosud podléhalo jedinému systematickému omezení v podobě doktríny podstatných prvků základního aktu, kterou ESD vyvodil z nepřítliž konkrétního ústavně-smluvního rámce, kterou však v některých svých rozhodnutích sám zpochybňoval a relativizoval.

ESD tak v minulosti v některých případech projevil sympatii ke změně nebo doplnění legislativního aktu cestou prováděcího opatření a tím hranici mezi legislativními a prováděcími akty ještě více rozostřil, místo aby ji spíše vytyčil. Z rozboru judikatury ESD je patrná jeho snaha o nalezení rovnováhy mezi konceptem provádění představujícím změnu legislativního aktu zjednodušenými postupy a konceptem podstatných prvků vyžadujícím použití běžných postupů. Kriticky lze z hlediska demokratické legitimacy hodnotit skutečnost, že přitom spíše podněcoval Komisi a Radu k obcházení EP, místo aby je naopak nabádal k jeho zapojování.

Zobecněním předlisabonské judikatury ESD v kombinaci s požadavky principu svěřených pravomocí lze dojít k závěru, že meze prováděcích pravomocí musejí být stanoveny a přezkoumávány především s ohledem na charakteristiky politiky, o kterou se jedná, a rozsah volnosti uvážení přiznaný Komisi nebo Radě za účelem provádění dané politiky. Při stanovení uvedených mezí je navíc třeba vycházet ze znění zmocňujícího ustanovení, obsahu a cíle základního aktu i jeho celkové systematiky. Stanovení uvedených mezí a určení podstatného či nepodstatného charakteru prvků základního aktu by tedy nemělo být pouhou mechanickou aplikací obecných pravidel, ale mělo by vycházet z individuálního posouzení každého

případu zohledňujícího všechny relevantní aspekty základního aktu.

Určitým posun oproti předlisabonskému převážně benevolentnímu přístupu ESD představuje novodobá judikatura příkládající při přezkoumávající rozsahu prováděcích pravomocí Komise značný význam cílům základního aktu, které přitom interpretuje restriktivně. Lze ji považovat za signál, že by ESD v citlivé sféře přenášení legislativní pravomoci mohl poněkud vágní pojmy „doplňuje“, „mění“ a „podstatné prvky“ vztahující se k přenesení legislativní pravomoci vykládat zužujícím způsobem a s respektem k hierarchii právních aktů zavedené Lisabonskou smlouvou.

Těžiště práce spočívalo v rozboru systému prováděcích pravomocí zavedené Lisabonskou smlouvou a na něj navazující nové podoby komitologie. Lze konstatovat, že nová typologie právních aktů je způsobilá výrazně změnit podmínky přenesení pravomoci. Jako pozitivní změnu lze hodnotit zavedení formální hierarchie norem sekundárního práva v podobě legislativních aktů přijímaných legislativním postupem EP a Radou a prováděcích aktů založených na výslovném zmocnění v legislativním aktu. Platné právo se tak konečně sladilo s institucionální realitou a s judikaturou ESD. Zavedení formální hierarchické struktury v právním řádu EU rozlišením mezi legislativními a nelegislativními akty, které by samo o sobě mělo znamenat posílení EU jako právního společenství v důsledku zvýšení transparentnosti a právní jistoty, je však narušováno možností změny legislativního aktu, tedy aktu vyšší právní síly, nelegislativním aktem v podobě aktu v přenesené pravomoci, tedy aktem nižší právní síly. Tato praxe sice existovala již před přijetím LS, ale jednalo se o praxi

založenou sekundárním právním aktem, zatímco přijetím LS získala výslovnou oporu v primárním právu.

Při bližším pohledu se jeví problematickým i vztah mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty. Příslušné články SFEU upravující tyto dvě kategorie aktů jsou totiž koncipovány terminologicky odlišným způsobem a příliš se jeden k druhému nevztahují. Nedostatečné rozlišení mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty tak představuje určitá rizika. Souběžná existence těchto dvou kategorií aktů může vést k meziinstitucionálním konfliktům i právní nejistotě ohledně mezí přenesení pravomoci a přenesení pravomoci druhého stupně.

Ve vztahu k aktům v přenesené pravomoci bylo zjištěno, že mohou být předmětem výrazně bezprostřednější parlamentní kontroly, než tomu bylo v rámci předlisabonských komitologických postupů. Zatímco v regulativním postupu s kontrolou byl EP omezen důvody, pro které mohl požadovat zrušení prováděcího aktu, v systému aktů v přenesené pravomoci může volně vykonávat politický dohled a zrušit přenesení pravomoci z jakýchkoliv důvodů. Jedná se tak o významný krok k rozšíření parlamentní kontroly nad přenesenými pravomocemi.

Z institucionálního hlediska je možno uvést, že vítězem nové typologie právních aktů EU se stává Komise, a to za předpokladu rozsáhlého využívání možnosti přenášení pravomoci. Poznatky z poslední doby přitom tomuto vývoji nasvědčují, když zmocnění k přijetí aktu v přenesené pravomoci a/nebo prováděcího aktu je u postlisabonských návrhů legislativních aktů častým jevem. Využíváním možnosti přenášení pravomoci Komise posiluje svou roli v legislativním procesu, když kromě zachování prakticky výlučného práva zákonodárné iniciativy je i

hlavním aktérem při provádění legislativních aktů. De lege ferenda by možné kroky směřující k zachování dohledu nad výkonem prováděcích pravomocí měly zahrnovat postupy pro omezení přenesení pravomoci druhého stupně a nastolení mechanismu kontroly přenesení pravomoci druhého stupně v případě zrušení původního právního základu.

Za nedostatek nové typologie právních aktů EU lze označit nereflektování narůstajícího využívání unijních agentur k provádění legislativních aktů EU, když SFEU v ustanoveních o prováděcích opatřeních nezmiňuje žádné formy měkkého práva (soft law) jako jsou smlouvy, sdělení nebo obecné směry (guidelines), pro které se vžilo souhrnné označení terciální právo.

Výtku lze směřovat i na vytvoření nerozumně vysokého počtu devíti základních forem právních aktů, důsledkem čehož bude skutečná povaha právního aktu mnohdy zůstat záhadou pro většinu veřejnosti s výjimkou úzkého okruhu znalců evropského práva. Obětí tohoto postupu se tak stává transparentnost, pokud jde o obsah právního aktu a pokud jde o instituci odpovědnou za jeho přijetí.

Ve vztahu k nové podobě komitologie lze mít za to, že je ve znamení jak kontinuity, tak změny. Kontinuita se odráží již v samotném zachování komitologie, které někteří pozorovatelé - s ohledem na poměrně razantní změny ve sféře prováděcích pravomocí - předpovídali zánik. Zůstaly zachovány i základní funkční principy komitologie jako je povinnost Komise získat před přijetím prováděcího aktu stanovisko komitologického výboru složeného ze zástupců členských států. Struktura výborů byla sice na jedné straně zjednodušena, na druhé straně je však pro přezkumný postup nahrazující řídicí a regulativní postup typická funkční rozdvojenost v tom smyslu, že se pravomoci komitologického výboru liší v závislosti na oblastech, v nichž se má přezkumný postup

uplatňovat. Stejně tak se Komisi nepodařilo dosáhnout úplného vypuštění druhého stupně komitologického postupu, což byl její původní záměr. Jakkoli tuto druhou instanci komitologického postupu už nepředstavuje Rada, musela se Komise smířit s ustavením odvolacího výboru, který tuto dřívejší roli Rady převzal.

Hlavní změny v komitologii spatřuji v určitém odklonu od principu institucionální rovnováhy ve prospěch principu dělby moci. Rada i EP jsou do značné míry vyloučeny z provádění legislativních aktů a komitologie, i když Rada si určité pravomoci ponechává. Nová komitologie tak má podobu ústavního schématu, v němž jsou prováděcí pravomoci prakticky výlučně spjaty s Komisí (s výjimkou bývalého II. pilíře), zatímco Rada a EP se mají soustředit především na zákonodárnou a rozpočtovou funkci. Stejně tak se zdůrazňuje přiblížení k federální struktuře minimálně německého typu, v níž provádění legislativních aktů primárně náleží členským státům.

Jakkoli komitologie nepochybně představuje důležitý prvek institucionálního systému EU, mnohé otázky týkající se přenesení pravomocí, hranic mezi legislativními a nelegislativními akty a s tím souvisejícím meziinstitucionálním napětím dosud nebyly uspokojivě vyřešeny a vyjasněny a jsou výzvou jak pro unijního ústavodárce, tak pro budoucí judikaturu ESD. Dokud ESD nebude rozhodným a konzistentním způsobem vyplňovat mezery v platném právním rámci, nelze příliš očekávat, že sféra výkonu prováděcích pravomocí bude sférou příkladné transparentnosti a právní jistoty.

Celkové hodnocení změn přijatých LS je tak smíšené. Systém prováděcích pravomocí nepřestává představovat Achillovu patu právního systému EU s komitologií odrážející poněkud kostrbatý přechod mezi tím, co spadá

do prováděcí pravomoci členských států a tím, co spadá do prováděcí pravomoci orgánů EU.

Zavedení hierarchie norem rozlišením mezi legislativními a nelegislativními akty sice pozitivně přispívá k posílení dohledu nad výkonem prováděcích pravomocí, způsob, jakým se tak stalo, je však příliš složitý a nevede k příliš přehlednému výsledku. V blízké budoucnosti lze proto očekávat nejeden institucionální konflikt o vytyčení hranice mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty.

Jedním z hlavních výzkumných záměrů bylo posouzení, do jaké míry je úprava komitologie a prováděcích pravomocí v souladu s principem právní jistoty. Jako problematická z hlediska principu právní jistoty byla shledána situace, kdy by v rámci přezkumného postupu nebylo přijato žádné stanovisko (situace no opinion) a následně by žádné stanovisko nepřijal ani odvolací výbor. V takovém případě by totiž Komise neměla povinnost, ale pouze možnost daný prováděcí akt přijmout. V této souvislosti není jasné, kdo by nesl finální odpovědnost za tento stav a další postup, zda Komise nebo členské státy. Naléhavost tohoto problému právní jistoty podtrhuje očekávaný rozsah a důležitost prováděcích aktů, k jejichž vydávání budou základní akty Komisi s ohledem na narůstající detailnost legislativních aktů zmocňovat stále častěji.

Nezanedbatelné riziko z hlediska principu právní jistoty je rovněž spojeno s přenecháváním rozsáhlých částí právní úpravy aktům v přenesené pravomoci, zejména tehdy, když jsou předmětem této úpravy práva a povinnosti jednotlivců. Obsah těchto práv a povinností je totiž obtížně předvídatelný, může být výsledkem značné volnosti uvážení Komise a současně chybí záruky, že bude v souladu s cíli zmocňujícího aktu.

Je třeba v této souvislosti uvést, že jejich použití je na rozdíl od prováděcích aktů fakultativní, a tedy výsledkem svrchovaného a svobodného rozhodnutí EP a Rady. První zkušenosti bohužel naznačují, že se vývoj tímto směrem skutečně ubírá. Ruku v ruce s ním jde i patrná tendence ke kasuistice a podrobné regulaci při právotvorné činnosti orgánů EU a od ní se odvíjející vyprazdňování legislativní pravomoci. Tím se rozhodovací proces sice zjednoduší, ale mnohdy jen na první pohled: aby se daný problém nemusel řešit komplikovanou legislativní cestou, přenechá se k vyřešení Komisi, do jejíhož rozhodování však může zpětně zasáhnout, a tím ho zkomplikovat, Rada i EP.

Zkoumání průběhu předkládání legislativních návrhů z poslední doby naznačuje, že motorem rozsáhlého používání aktů v přenesené pravomoci je Komise, která tím sleduje posílení své pozice v rozhodovacím procesu. V EP sice zaznívají hlasy proti extenzivnímu přenášení legislativní pravomoci na Komisi, nejedná se však o systematický nesouhlas a odpor, možná i s ohledem na skutečnost, že při přijímání aktů v přenesené pravomoci má EP možnost vykonávat dohled nad tímto procesem. Z hlediska EP je každopádně nejvýhodnější upravit materii v maximálním rozsahu v základním aktu a pokud už volit mezi formami přenesení pravomoci, tak raději postupovat cestou aktu v přenesené pravomoci než prováděcího aktu, u něhož má jen minimální možnost dohledu a kontroly.

Jako ohrožení principu právní jistoty jsem vyhodnotil možnost přijetí aktu v přenesené pravomoci ve zrychleném řízení, kdy by vstoupil v platnost podmíněně s tím, že EP a Rada by ho mohly ex post vetovat a tím zneplatnit. Čl. 290 SFEU možnost takového postupu dozajista nevyklučuje a naopak jej výslovně zmiňuje text

Společného porozumění, takže je třeba s touto variantou počítat jako s naprosto reálnou.

Pokud by se tedy EP a Rada v základním aktu ad hoc dohodly, že akt v přenesené pravomoci bude přijat ve zrychleném řízení, mohlo by to vést k právní nejistotě adresátů aktu v přenesené pravomoci, vůči nimž by vyvolával právní následky, ale kteří by zároveň museli být právně bdělí a sledovat, zda nebyl zpětně zrušen. Kloním se k názoru, že takovou odbornou právní péči po nich nelze spravedlivě požadovat.

Ani přijetí Lisabonské smlouvy tak neodstranilo všechna slabá či hluchá místa v komitologii a systému prováděcích pravomocí a je především na členských státech a orgánech EU, jestli to uchopí jako výzvu, které stojí za to věnovat pozornost a se kterou stojí za to se poprat, v případě potřeby i takříkajíc doslova. Komitologie a sféra prováděcích pravomocí totiž mnohdy působí dojmem kolbiště, kde se střetávají zájmy silných hráčů – členských států i jednotlivých orgánů EU. Všem by však mělo jít o to, aby v komitologii a ve sféře prováděcích pravomocí vládla transparentnost, právní jistota, funkční přezkoumatelnost legality právních aktů a vůbec principy právního společenství, za něž se EU sama prohlašuje. Z tohoto důvodu nahlížím na komitologii a prováděcí pravomoci i po přijetí Lisabonské smlouvy jako na příběh s otevřeným koncem.

Přílohy

TABULKA I – CELKOVÝ POČET VÝBORŮ

Odvětví politiky	2009	2010
Boj proti podvodům (OLAF)	1	1
Daňová a celní unie (TAXUD)	12	10
Energetika (ENERG)	Dříve DG TREN-39	14
EuropeAid (AIDCO)*	7	6
EUROSTAT (ESTAT)	10	8
Hospodářské a finanční věci	–	1
Humanitární pomoc (ECHO)	4	4
Informační společnost a média	8	6
Informatika (DIGIT)	2	1
Komunikace (COMM)	–	1
Mobilita a doprava (MOVE)	dříve DG TREN-39	29
Námořní záležitosti a rybolov	4	4
Obchod (TRADE)	10	10
Podnikání a průmysl (ENTR)	39	30
Regionální politika (REGIO)	1	1
Rozpočet (BUDG)	2	2
Rozšíření (ENLARG)	3	4
Spravedlnost (JUST)	dříve DG JLS-24	13
Vnější vztahy (RELEX)**	4	4
Vnitřní trh (MARKT)	14	13
Vnitřní věci (HOME)	dříve DG JLS-24	13
Výzkum (RTD)	7	6
Vzdělávání a kultura (EAC)	6	7
Zaměstnanost, sociální věci a	5	4
Veřejné zdraví a spotřebitelé	16	22
Zemědělství a rozvoj venkova	15	14
Změna klimatu (CLIMA)	(viz DG ENV)	4
Životní prostředí (ENV)	36	32
CELKEM:	266***	259

* V roce 2011 se DG AIDCO (a také DG DEV) transformovalo na DG DEVCO

** V roce 2011 se DG RELEX transformovalo na Nástroj zahraniční politiky (FPI)

*** Viz roční zpráva 2009

Zdroj: European Commission, Report on the Working of Committees during 2010, COM (2011) 879

TABULKA II – POČET VÝBORŮ PODLE FUNKCÍ (2010)

	Funkce				Vykonává více funkcí	CELKEM
	Pora- dní	Řídí- cí	Regulativ- ní	Regulativ- ní s kontrolou		
AGRI	0	4	4	0	6	14
AIDCO	0	5	0	0	1	6
BUDG	1	0	1	0	0	2
CLIMA	0	0	0	0	4	4
COMM	0	0	0	0	1	1
DIGIT	0	1	0	0	0	1
EAC	1	1	0	0	5	7
ECFIN	1	0	0	0	0	1
ECHO	0	0	0	0	2	2
ELARG	1	3	0	0	0	4
EMPL	1	0	0	2	1	4
ENER	1	2	4	1	6	14
ENTR	6	1	3	5	15	30
ENV	0	0	5	4	23	32
ESTAT	0	1	1	0	6	8
HOME	0	0	3	0	7	10
INFSO	0	1	0	0	5	6
JUST	2	1	0	4	6	13
MARE	0	1	0	0	3	4
MARKT	0	0	1	4	8	13
MOVE	3	1	4	2	19	29
OLAF	0	0	1	0	0	1
REGIO	0	0	0	0	1	1
RELEX	0	2	1	0	1	4
RTD	0	3	0	0	3	6
SANCO	1	0	6	1	14	22
TAXUD	1	3	5	0	1	10
TRADE	2	2	3	0	3	10
CELKEM:	21	32	42	23	141	259

Zdroj: European Commission, Report on the Working of Committees during 2010, COM (2011) 879

TABULKA III – POČET SCHŮZÍ VÝBORŮ

	2009	2010		2009	2010
AGRI	165	148	ESTAT	19	16
AIDCO	40	28	HOME	–	23
BUDG	5	4	INFSO	24	24
CLIMA	–	15	JUST	–	6
COMM	–	2	MARE	15	11
DIGIT	3	1	MARKT	32	34
EAC	13	17	MOVE	–	60
ECFIN	–	1	OLAF	3	2
ECHO	4	5	REGIO	10	9
ELARG	5	5	RELEX	3	5
EMPL	5	4	RTD	62	60
ENER	–	19	SANCO	124	131
ENTR	48	56	TAXUD	107	107
ENV	67	48	TRADE	17	18
			CELKEM:	771*	859

* Viz roční zpráva 2009

Zdroj: European Commission, Report on the Working of Committees during 2010, COM (2011) 879

**TABULKA IV - POČET PŘIJATÝCH STANOVISEK A PROVÁDĚCÍCH
OPATŘENÍ**

	Stano- viska	Opatření přijatá na základě jiného postupu než je postup spolu- rozho- dování	Opatření přijatá na základě postupu spolu- rozho- dování		Stano- viska	Opatření přijatá na základě jiného postupu než je postup spolu- rozho- dování	Opatření přijatá na základě postupu spolu- rozho- dování
AGRI	345	342	3	ESTAT	30	0	35
AIDCO	181	0	175	HOME	21	13	9
BUDG	0	0	0	INFSO	35	0	10
CLIMA	22	1	16	JUST	18	8	13
COMM	4	0	4	MARE	23	23	0
DIGIT	1	0	1	MARKT	20	0	20
EAC	101	32	64	MOVE	65	0	69
ECFIN	1	0	1	OLAF	0	0	0
ECHO	39	2	47	REGIO	5	1	0
ELARG	58	58	0	RELEX	3	3	0
EMPL	8	0	9	RTD	185	169	0
ENER	18	4	12	SANCO	562	132	415
ENTR	67	6	31	TAXUD	37	37	6
ENV	48	0	40	TRADE	7	1	0
				CELKEM	1904	832	980

*Zdroj: European Commission, Report on the Working of
Committees during 2010, COM (2011) 879*

Poradní postup podle komitologického nařízení 2011

Prováděcí opatření Komise

Pokud je to nezbytné, přijímá výbor stanovisko prostou většinou hlasů

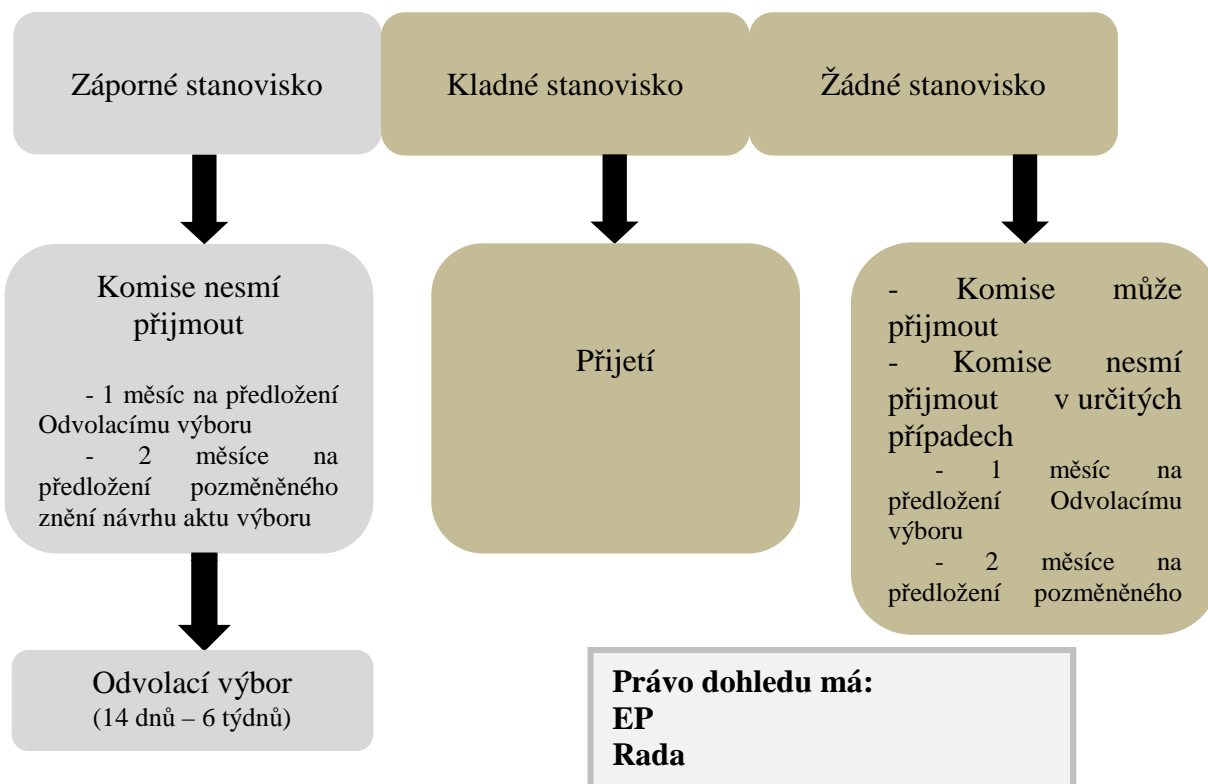


Komise zohlední toto stanovisko v co nejvyšší možné míře
Není povinna řídit se tímto stanoviskem

Přezkumný postup podle komitologického nařízení 2011

Prováděcí opatření Komise

Výbor přijímá stanovisko kvalifikovanou většinou hlasů



Případ od případu
Okolnosti se mohou pro
každý legislativní akt lišit

Legislativní akt musí stanovovat:
1. cíle, obsah, rámec a trvání pravomoci
2. okolnosti, za kterých je pravomoc přenesena



Akt v přenesené pravomoci Komise (čl. 290 SFEU)

[není nutné oficiální stanovisku výboru]

Komisi bude asistovat
Expertní skupina



Evropský parlament
[absolutní většina]

Rada
[kvalifikovaná
většina]



Akt v přenesené pravomoci může vstoupit v platnost
pouze tehdy, pokud nejsou vzneseny žádné námitky
Evropským parlamentem či Radou v době stanovené
legislativním aktem

Rada či Parlament
mohou zrušit
přenesení pravomoci

Abstrakt

Disertační práce se zabývá úlohou komitologie v rozhodovacím procesu EU. Důvodem pro volbu tématu bylo poodhalení významu, který je komitologii přikládán, ale který se dosud odrážel ve zkoumání komitologie převážně z politologické a nikoli právní perspektivy. Vzhledem k tomu, že se komitologie vztahuje k prováděcí fázi rozhodovacího procesu EU, nebylo možné pominout problematiku prováděcích pravomocí a bylo naopak namístě zkoumat komitologii v tomto kontextu.

Ke komitologii jsem přistoupil jako k fenoménu, který má více rovin - historickou, institucionální, hmotněprávní a procesněprávní - a snažil jsem se tyto roviny zkoumat ve vzájemné provázanosti. Právě pojmání komitologie jako komplexního problému totiž podle mého názoru bylo nutným předpokladem pro dosažení cílů, které jsem si v disertační práci vytyčil. Důležitým faktorem byly poměrně čerstvé změny v prováděcích pravomocích a komitologii vyplývající z nového právního rámce založeného Lisabonskou smlouvou nebo od ní se odvíjejícími legislativními akty. Vzhledem k pochopitelné absenci odborné literatury podchycující aktuální vývoj jsem byl ve zvýšené míře odkázán na práci s primárními prameny.

Hlavními cíli disertační práce bylo na pozadí analýzy povahy prováděcích pravomocí EU objasnit, zda a do jaké míry podoba a fungování komitologie vyhovuje principu právní jistoty a respektuje meze prováděcích pravomocí. Také jsem se zaměřil na související otázku soudní přezkoumatelnosti právních aktů přijatých komitologickými postupy. Vytyčení těchto cílů mi umožnilo přistoupit ke komitologii z hlediska jednotlivce - občana EU, který se prostřednictvím svých zástupců, ať už na

národní nebo evropské úrovni, účastní rozhodovacího procesu v EU a který je současně adresátem právních aktů přijímaných komitologickými postupy. Vycházel jsem přitom z předpokladu, že komitologie by neměla být považována za odtažitě téma odkazující do vysokých pater politiky, ale měla by být vztahována co nejbližší k občanům.

Ukázalo se, že v primárním právu až do přijetí JEA chyběl odpovídající právní základ pro komitologii, takže podmínky provádění legislativních aktů EU zahrnující i komitologické postupy musely být formulovány judikaturou ESD. Problematickým rysem této judikatury byla mnohdy nekonzistentní a nepředvídatelná aplikace obecných principů vztahujících se k povinnosti přenést prováděcí pravomoci a k mezím prováděcích opatření zahrnující jak případy benevolentního přístupu k prováděcím pravomocím, tak případy restriktivnějšího výkladu prováděcích pravomocí omezujícího volnost uvážení Komise při jejich výkonu.

Při přezkumu mezí prováděcích pravomocí ESD dával najevo neochotu pouštět se na poněkud tenký led posuzování nejenom právních, ale nutně i politických aspektů legislativních aktů, okolností jejich vzniku a jejich zamýšleného účelu, a zasahovat tak mimo jiné do institucionálních konfliktů mezi Komisí, EP a Radou. Judikatura ESD tak zatím nevedla k vytvoření pevných pravidel přijímání prováděcích opatření a k odstranění tzv. šedé zóny rozprostírající se mezi legislativními a prováděcími akty.

Rozbor judikatury ESD odhalil obtížnost aplikačního a interpretačního uchopení normativního vztahu mezi zmocňujícím a prováděcím aktem. To má za následek, že v rámci právního řádu EU vlastně dosud neexistuje jasné a důsledné rozlišení jednak mezi legislativní a prováděcí sférou, a jednak mezi přenesenou legislativní pravomocí a

klasickou prováděcí pravomocí uvnitř prováděcí sféry. Určitou naději do budoucna představuje novodobá judikatura ESD příkládající značný význam cílům základního aktu, které přitom interpretuje restriktivně. Lze ji považovat za signál, že ESD by v citlivé sféře přenášení legislativní pravomoci mohl poněkud neurčité pojmy „doplňuje“, „mění“ a „podstatné prvky“ vztahující se k aktům v přenesené pravomoci vykládat zužujícím způsobem a s respektem k hierarchii právních aktů zavedené LS.

Hodnocení změn přijatých LS je smíšené. Zavedení hierarchie norem rozlišením legislativních a nelegislativních aktů sice může přispět k posílení dohledu nad výkonem prováděcích pravomocí, způsob, jakým se tak stalo, je však příliš složitý a nevede k příliš přehlednému výsledku. V blízké budoucnosti lze proto očekávat nejeden institucionální konflikt o vytyčení hranice mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty.

Z posuzování souladu úpravy komitologie a prováděcích pravomocí s principem právní jistoty vyplynula určitá rizika spojená s přenecháváním rozsáhlých částí právní úpravy aktům v přenesené pravomoci, zejména tehdy, když jsou předmětem této úpravy práva a povinnosti jednotlivců. Obsah těchto práv a povinností je totiž obtížně předvídatelný, může být výsledkem značné volnosti uvážení Komise a současně chybí záruky, že bude v souladu s cíli zmocňujícího aktu. Současná podoba komitologie a systému prováděcích pravomocí tak má stále slabá místa, pokud jde o soulad s principem transparentnosti a právní jistoty, a je na unijních orgánech, aby tato slabá místa změnou právního rámce nebo změnou jeho aplikace odstranily.

Abstract

This thesis deals with the importance of comitology in the EU law-making process. The main reason for choosing this topic was the need to consider the importance of comitology in the EU decision-making process from a legal perspective. Until now the importance of comitology has been largely viewed through the lens of political science. Given that comitology is connected to the implementing phase of the EU law-making process, it was not possible to ignore the issue of implementing powers and, on the contrary, it was proper to study the comitology in this context.

I addressed comitology as a multi-faceted phenomenon, with historical, institutional, substantive and procedural dimensions. I studied these elements also in their mutual interaction. Considering comitology as a complex issue was a necessary precondition to achieving objectives I set in the thesis. Given the absence of specialized literature capturing recent legal developments, I had to rely largely on primary sources.

The main objective of my thesis was to clarify if and to what extent the current shape and functioning of comitology complies with the principle legal certainty and respects the limits of implementing powers. I also focused on the associated question of the judicial review of legal acts adopted by comitology procedures. Establishing these objectives enabled me to address comitology from the perspective of individuals - EU citizens who take part in the EU decision-making process through their representatives on the national or EU level. The citizens are at the same time the addressees of the legal act adopted by comitology procedures. I assumed comitology should not be considered a detached

topic only relevant to higher tiers of politics but ought to be as close as possible to the citizens.

It is concluded that the primary law lacked an adequate legal basis for comitology until the adoption of the Single European Act. This implies that the conditions of implementation of the EU legislative acts comprising comitology procedures had to be defined by the jurisprudence of European Court of Justice (ECJ). The problematic feature of this jurisprudence was firstly the inconsistent and unpredictable application of general principles relating to the obligation to transfer implementing powers, containing cases of benevolent approach to the implementing powers. Secondly, there were problems with certain cases of more restrictive interpretation of implementing powers limiting the margin of discretion of the Commission in their execution.

When reviewing the limits of implementing powers, the ECJ appeared unwilling to assess not only legal but also political aspects of legislative acts, circumstances of their creation and their intended purpose. It was, therefore, causing interinstitutional conflicts between the Commission, EP and Council.

The ECJ's jurisprudence has so far not led to the establishment of firm rules of adoption of implementing measures and to eliminating the 'gray zone' lying between the legislative and the implementing acts. As a consequence there has so far not been a clear and consistent distinction between the legislative and the implementing spheres and the distinction between transferred legislative powers and classical implementing powers inside the implementing sphere. A certain hope for the future arises, however, from a recent ECJ jurisprudence, which attached considerable importance to the objectives of basic acts and at the same time

interpreted them in a more restrictive manner. The ECJ can now interpret the somehow indefinite notions related to the delegated acts, such as "complement", "amend" and "principal elements" more narrowly and with respect to the hierarchy of legal acts introduced by the Lisbon Treaty. This sends a clear signal that improvements are underway.

The assessment of the changes adopted by the Lisbon Treaty presents a mixed picture. The introduction of a hierarchy of norms, through a distinction between the legislative and non-legislative acts, can contribute to a stronger control over the exercise of implementing powers. The concrete solution, however, in the form of legislative, delegated and implementing acts is too complicated and does not lead to an optimal result. In the near future, therefore, interinstitutional disputes about setting out lines between delegated and implementing acts can be expected.

The practice of leaving large parts of regulation to delegated acts jeopardises the principle of legal certainty. This holds especially when rights and obligations of individuals are the subject of this regulation. The content of these rights and obligations is difficult to predict as it can arise within the margin of discretion of the Commission. At the same time, there are no guarantees that it will comply with the objectives of the empowering act. The current form of comitology and implementing powers therefore still has weaknesses with regards to compliance with the principle of transparency and legal certainty. It is up to EU institutions to remove them by changing the legal framework or changing the way it is applied.

Seznam použitých zkratk:

EU	Evropská unie
EHS	Evropské hospodářské společenství
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
JEA	Jednotný evropský akt
LS	Lisabonská smlouva
EP	Evropský parlament
ESD	Evropský soudní dvůr
RPK	Regulativní postup s kontrolou
ECON	Výbor EP pro hospodářské a měnové záležitosti
LIBE	Výbor EP pro občanská práva a svobody
TRAN	Výbor EP pro dopravu
SZP	Společná zemědělská politika
SOP	Společná obchodní politika
GŘ	Generální ředitelství Komise
EFSA	Evropská agentura pro bezpečnost potravin
GM(M)Os	Geneticky modifikované (mikro) organismy
Komitologické rozhodnutí 1987.....Rozhodnutí Rady 87/373/EHS o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, Úř. věst. L 197, s. 33–35	
Komitologické rozhodnutí 1999.....Rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, Úř. věst. L 184, s. 23–26	
Komitologické rozhodnutí 2006.....Rozhodnutí Rady 2006/512/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, Úř. věst. L 200, s. 11–13	
Komitologické nařízení.....Nařízení EP a Rady (EU) č. 182/2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, Úř. věst. L 55, s. 13–18	

Použitá literatura:

Bergström C. F., Rotkirch M., Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts. Preliminary Report, 8 SIEPS 2003

Bergström C. F., Comitology - Delegation of Powers in the European Union and the Committee System, Oxford University Press, 2005

Bergström C. F., Farrell H., Héritier A., Legislate or delegate? Bargaining over implementation and legislative authority in the EU, West European Politics, 2/2007

Best E., The Lisbon Treaty: A Qualified Advance for EU Decision-Making and Governance, 1 EIPASCOPE 7/2008

Blom - Hansen J., Brandsma G. J., The EU Comitology System: Intergovernmental bargaining and deliberative supranationalism?, Journal of Common Market Studies, 4/2009

Blom-Hansen J., The EU Comitology System in Theory and Practice: Keeping an Eye on the Commission?, Palgrave Macmillan, 2011

Blom-Hansen J., The EU Comitology System: Taking stock before the New Lisbon Regime, Journal of European Public Policy, 4/2011

Blumann C., Le pouvoir executif de la Commission à la lumière de l'Acte unique européen, Revue trimestrielle du droit européen, 1988

Blumann C., Le Parlement européen et la comitologie, une complication pour la CIG 1996, Revue trimestrielle du droit européen, 1996

Blumann C., Une nouvelle forme de comitologie: la décision du 17. Juillet 2006, instaurant la procédure de réglementation avec controle, Annuaire de droit européen, vol. IV, Bruylant, 2009

Blumann C., Un nouveau départ pour la comitologie: le règlement 182/2011 du 16. février 2011, Cahiers de droit européen, 1/2011

Bostock D., Coreper Revisited, Journal of Common Market Studies, 40/2002

Bradley K., The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?, European Law Journal, 3/1997

Bradley K., Comitology and the Courts: Tales of the Unexpected, in: Hofmann H., Türk A., EU Administrative Governance, Cheltenham, 2006

Bradley K., Delegated Legislation and Parliamentary Supervision in the European Community, in: Epiney A. (ed.), Challenging Boundaries, Baden-Baden, 2007

Bradley K., Halfway House: the 2006 Comitology Reforms and the European Parliament, West European Politics, 4/2008

Brandsma G. J., Blom-Hansen J., The EU Comitology System: What Role for the Commission?, Pisa, 2007

Brandsma G. J., Accountability deficits in European 'Comitology' decision-making, European Integration Online Papers, 11/2007

Brandsma G. J., Curtin D., Meijer A., How Transparent are EU 'Comitology' Committees in Practice?, European Law Journal, 6/2008

Brandsma G. J., Backstage Europe. Comitology, Accountability and Democracy in the European Union, Utrecht, 2010

Bunyan T., EU: Deepening the democratic deficit: the failure to enshrine the public's right to access to documents, Statewatch Analysis, <http://www.statewatch.org/analyses/no-121-eu-access-to-documents.pdf>

Cini M., Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment; in: Neill N. (ed.), At the Heart of the Union, London, 1997

Craig P., The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order, EUI Working Paper, 7/2004

Craig P., EU Administrative Law, Oxford, 2006

Craig P., De Búrca G., EU Law: Text, Cases and Materials, Oxford University Press, 2007

Craig P., The Lisbon Treaty, Law, Politics and Treaty Reform, Oxford, 2010

Craig P., Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation, European Law Review, 10/2011

Dehousse R., 'Comitology: Who Watches the Watchmen?', Journal of European Public Policy, 5/2003

Devuyst Y., The European Union's Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: Community Method and Democratic Deficit Reassessed, Georgetown Journal of International Law, 2/2008

European Commission: The Future of European Regulation: A Review of the Workshop 11th June 1997; in: Lebessis N, Paterson J., Working Paper, Forward Studies Unit, Brussels, 1997

Erikson E. O., Fossum J. E., Democracy through Strong Publics in the European Union?, Journal of Common Market Studies, 40/2002

Farrel H., Héritier A., Interorganizational negotiation and interorganizational power in shared decision making, Comparative political studies, 10/2004

Franchino F., Control of the Commission's Executive Functions. Uncertainty, Conflict and Decision Rules, European Union Politics, 1/2000

Franchino F., Delegating Powers in the European Community, British Journal of Political Science, 34/2004

Georgiev V., Too Much Executive Power? Delegated Lawmaking and Comitology in Perspective, Cambridge, 2011

Griller S., Ziller J. (eds.), The Lisbon Treaty. EU constitutionalism without a constitutional Treaty?, Wien, 2008

Grossma E., Bondelle B., Saurugger S., Les mots de l'Europe (Lexique de l'intégration européenne), Presses de Sciences Po, 2001

Häge F. M., Kaeding M., Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures, Journal of European Integration, 3/2007

Héritier A., Moury C., Contested Delegation: The Impact of Codecision on Comitology, West European Politics, 1/2011

Hofmann H., Türk A., Policy Implementation; in: Hofmann H., Türk A. (eds.), EU Administrative Governance, Cheltenham, 2006

Hofmann H., Turk A. (eds.), EU administrative governance, Edward Elgar Publishing, 2006

Hofmann H., Legislation, delegation and implementation under the Treaty of Lisbon: typology meets reality, European Law Journal, 4/2009

Hofmann H., Turk A. (eds.), Legal challenges in EU administrative law. Towards an integrated administration, Edward Elgar Publishing, 2009

Hooghe, L., The European Commission and the Integration of Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2001

Christiansen T., The European Commission: the European Executive between continuity and change; in: Richardson J. (ed.), European Union: power and policy-making, Routledge, 2006

Christiansen T., Vaccari B., 'The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed?', EIPASCOPE, 9/2006

Jacobs F. B., Development of the European Parliament's Powers: An Incomplete Agenda?, European Union Studies Association, 8th Biennial Conference, 2003

Joerges Ch., Neyer J., From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: The Constitutionalisation of Comitology, European Law Journal, 3/1997

Kaeding M., Hardacre A., The Execution of Delegated Powers after Lisbon. A Timely Analysis of the Regulatory Procedure with Scrutiny and its Lessons for Delegated Acts, EUI Working Paper, European University Institut, 2010

Kreppel A., The Political Implications of Institutional Reform - Executive-Legislative Relations in the European Union, Los Angeles, 2009

Lenaerts K., Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community, Common Market Law Review, 28/1991

Lenaerts K., Verhoeven A., Towards a legal Framework for executive rule-making in the EU? The contribution to the new comitology decision, Common Market Law Review, 37/2000

Lenaerts K., Desomer M., Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of the Union's Instruments and Procedures, European Law Journal, 11/2005

Liisberg J. B., The EU Constitutional Treaty and its distinction between legislative and non-legislative acts - Oranges into apples?, Jean Monnet Working Paper, 1/2006

Lintner P., Vaccari B., Comitology and the EP's scrutiny of Commission implementing acts: real

parliamentary control?, in: Christiansen T., Larsson T. (eds.), The Role of Committees in the Policy Process of the European Union. Legislation, Implementation and Deliberation, Edward Elgar Publishing Limited, 2007

Marks G., Hooghe L., Contrasting Visions of Multi-level Governance; in: Bache I., Flinders M. (eds.), Multi-level Governance, Oxford, 2004

Moravcsik A., In defence of the democratic deficit: Reassessing legitimacy in the European Union, Journal of Common Market Studies, 4/2002

Neuhold Ch., "Much to do about nothing?" Comitology as a feature of EU policy implementation and its effects on the democratic arena, Grenoble, 2001

Olsen B. E., Sorensen K. E. (eds.), Regulation in the EU, Thomson/Sweet and Maxwell, 2006

Page E., Jenkins B., Policy Bureaucracy: government with a cast of thousands, Oxford, 2005

Papadopoulos Y., Problems of democratic accountability in network and multilevel governance, European Law Journal, 4/2007

Peers S., EU Reform Treaty Analysis: Revised text of Part Five of the Treaty establishing the European Community: EU institutions, Statewatch analysis, University of Essex, 2007

Rasmussen A., Shackleton M., The Scope of Action of the European Parliament Negotiators in the Legislative Process. Lessons of the Past and for the Future, European Studies Association, 2005

Roland S., Le triangle décisionnel communautaire a l'année de la théorie de la séparation des pouvoirs. Recherche sur la distribution des pouvoirs législatifs et executifs dans la Communauté, Bruylant, 2009

Sauron J.-L., Comitologie : comment sortir de la confusion ?, Revue du marché unique européen, 1/1999

Schaefer G. F., Türk A., Legislation and Implementation: Theoretical Considerations and Empirical Findings, in: Schaefer G. F. (ed.), The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation, Maastricht, 2000

Schaefer G., Egeberg M., Korez S., Trondal J., The Experience of Member State Officials in EU Committees: A Report on Initial Findings of an Empirical Study, Eipascope, 3/2000

Schaefer G. F., Türk A., Legislation and Implementation: Theoretical Considerations and Empirical Findings, in: The Role of Committees in European Policy-Making and Policy Implementation, EIPA, 2002

Schusterschitz G., Kotz S., The Comitology Reform of 2006 - Increasing the Powers of the European Parliament without changing the Treaties, European Constitutional Law Review, 68/2007

Schütze R., Sharpening the Separation of Powers through a Hierarchy of Norms? Reflections on the Draft Constitutional Treaty's Regime for Legislative and Executive Law-Making, European Institut of Public Administration, 2005

Schütze R., From Rome to Lisbon: Executive Federalism in the (New) European Union, Common Market Law Review, 5/2010

Scott C., Governing Without Law or Governing Without Government? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU, European Law Journal, 15/2009

Stancanelli P., Le système décisionnel de l'Union, in: Amato G., Bribosa H., de Witte B. (eds.), Genèse et destinée de la Constitution européenne, Bruylandt, 2007

Syllová J., Pítrová L., Paldusová H. a kol., Lisabonská smlouva - komentář, C. H. Beck, Praha, 2010

Szapiro M., Comitology - The Ongoing Reform, in: Hofmann H., Türk A. (eds.), Legal Challenges in EU Administrative Law, Elgar, 2009

Thomson R., Torenvlied R., Information, Commitment and Consensus: A Comparison of Three Perspectives on Delegation in the European Union, British Journal of Political Studies, 9/2010

Tiberghien Y., Competitive Governance and the Quest for Legitimacy in the EU: the Battle over the Regulation of GMOs since the mid-1990s, Journal of European Integration, 3/2009

Tichý L., Arnold R., Zemánek J., Král R., Dumbrovský T., Evropské právo, C. H. Beck, Praha, 2010

Türk A., Transparency and Comitology, in: Demmke Ch., Engel Ch. (eds.), Continuity and Change in the European Integration Process, Maastricht, 2003

Türk A., The Concept of the „Legislative“ Act in the Constitutional Treaty, Gemran Law Journal, 11/2005

Türk A., The development of Case Law in the Area of Comitology, in: Christiansen T., Oettel J. M., Vaccari B., Implementing Committees in the Enlarged European Union, Maastricht, 2009

Van Schendelen R., The In-Sourced Experts, Journal of Legislative Studies, 8/2006

Wallace H., Deepening and Widening: Problems of Legitimacy for the EC; in: European Identity and the Search for Legitimacy, London, 1993

Použité dokumenty Komise, Rady a EP:

Rozhodnutí Rady 87/373/EHS o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, Úř. věst. L 197, s. 33-35

Směrnice EP a Rady 90/220/EHS o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí, Úř. věst. L 117, s. 15-27.

Rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, Úř. věst. L 184, s. 23-26

Rozhodnutí Rady 2006/512/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, Úř. věst. L 200, s. 11-13

Nařízení EP a Rady (EU) č. 182/2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, Úř. věst. L 55, s. 13-18

Směrnice Rady 76/768/EHS o sbližování právních předpisů členských států týkajících se kosmetických prostředků, OJ L 151.

Směrnice Komise 96/45/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, Úř. věst. L 281, s. 31-50

Směrnice Komise 2000/41/ES, kterou se odkládá termín, po němž budou zakázány zkoušky na zvířatech pro přísady nebo pro kombinace přísad kosmetických prostředků, Úř. věst. L 145, s. 25-26.

Směrnice EP a Rady 2001/18 o geneticky modifikovaných organismech (GMOs), OJ L106/1-39

Nařízení EP a Rady 999/2001 o stanovení pravidel pro prevenci, tlumení a eradikaci některých přenosných spongiformních encefalopatií, Úř. věst. L 147, s. 1-40

Regulation (EC) 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, OJ L 310

Nařízení EP a Rady č. 562/2006/ES, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob, Úř. věst. L 105, s. 1–32.

Nařízení EP a Rady 1137/2008 upravující určité nástroje podléhající postupu stanovenému v čl. 251 SES rozhodnutí Rady 1999/468, s ohledem na regulativní postup s kontrolou, Úř. věst. L 311, s. 1–54.

Nařízení Komise (ES) 245/2009, kterým se provádí směrnice EP a Rady 2005/32/ES, pokud jde o požadavky na ekodesign zářivek bez integrovaného předřadníku, vysoce intenzivních výbojek a předřadníků a svítidel, jež mohou sloužit k provozu těchto zářivek a výbojek, Úř. věst. L 76, s. 17–44.

Nařízení EP a Rady (ES) 438/2010, kterým se mění nařízení č. 998/2003 o nekomerčním pohybu domácích zvířat, Úř. věst. L 132.

Council, Common Understanding - Delegated Acts, 8753/11

Dokument Rady 5768/11, 7. února 2011.

European Commission: The Future of European Regulation: A Review of the Workshop 11th June 1997; in: Lebessis N, Paterson J., Working Paper, Forward Studies Unit, Brussels, 1997

European Commission, White Paper on Governance, COM (2001) 428 final

Rozhodnutí Komise o odpovídající ochraně osobních dat obsažených ve jmenné evidenci cestujících letecké dopravy předávaných americkému Úřadu pro cla a na ochranu hranic, C (2004) 1914.

Sdělení Komise ze dne 9. prosince 2010 týkající se provádění čl. 290 SFEU, COM (2009) 673 final

European Commission, Report on the Working of Committees during 2010, COM (2011) 879

European Commission, Minutes of the Meeting of the Appeal Committee held in Brussels on Tuesday 8 November 2011, Ares (2012) 113504

Jednací řád EP

Zpráva EP o legislativním přenesení pravomocí, 2010/2021 INI

Résolution relative aux procédures communautaires d'exécution du droit communautaire dérivé, OJ 1968 C 108/37

Rezoluce EP č. A3-310/90

Usnesení EP z 23. září 2008 s doporučeními Komisi ohledně přizpůsobení právních aktů novému komitologickému rozhodnutí, 2008/2096 (INI), OJ C8E/22

Usnesení EP k návrhu nařízení Komise, kterým se mění příloha IV nařízení EP a Rady 999/2001, B6-0000/2004

Usnesení EP k návrhu rozhodnutí Komise, kterým se pro účely přizpůsobení se technickému pokroku mění příloha směrnice EP a Rady 2002/95/ES o omezení užívání určitých nebezpečných látek v elektrických a elektronických přístrojích, B6-0218/2005

Report on Parliament's new role and responsibilities in implementing the Treaty of Lisbon, 2008/2063(INI)

Dohoda mezi EP a Komisí o postupech pro provádění rozhodnutí Rady 1999/468/ES ve znění rozhodnutí Rady 2006/512/ES, Úřední věstník EU C 143/1

Meziinstitucionální dohoda mezi EP a Komisí o postupech pro provedení rozhodnutí Rady 1999/468/ES stanovící postupy pro výkon prováděcích pravomocí přenesených na Komisi, OJ 2000 L 256/19

Použité rozsudky ESD:

C-41/69

C-25/70

C-30/70

C-100/74

C-23/75
C-5/77
C-119/77
C-230/7
C-188/80
C-189/80
C-190/80
C-121/83
C-294/83
C-278/84
C-45/86
C-291/86
C-242/87
C-302/87
C-6/88
C-7/88
C-16/88
C-22/88
C-151/88
C-240/90
C-156/93
C-307/93
C-417/93
C-84/94
C-233/94
C-303/94
C-68/95
C-244/95
T-188/97
C-377/98
T-13/99
T-212/99
T-268/99
C-314/99
C-93/00
T-111/00
T-344/00
C-345/00
C-378/00
C-257/01
T-306/01
T-237/02
T-2/04
C-122/04
C-154/04
C-318/04
C-39/05
C-52/05
C-403/05, C-443/05
C-133/06, C-448/06
T-139/07, C-355/10